

Utviklingen av norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere.

*En dokumentstudie av statsbudsjettene
2000-2012*

Tone C. S. Thorgrimsen



Masteroppgave ved institutt for Statsvitenskap,
Samfunnsvitenskaplig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vårsemesteret 2013

Utviklingen av norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere

En dokumentstudie av statsbudsjettene 2000-2012

Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
Vårsemesteret 2013

Tone Celine Sundseth Thorgrimsen

© Tone C. S. Thorgrimsen

13.5.2013

”Utviklingen av norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere.
En dokumentstudie av statsbudsjettene 2000-2012”

Tone C. S. Thorgrimsen

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

Trykk: Allkopi

IV

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg utviklingen av returpolitikk overfor avviste asylsøkere i Norge i perioden 2000-2012. Problemstillingen er todelt. Den lyder: *"Hvordan har norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere utviklet seg 2000-2012? Og hva kan forklare denne utviklingen?"* Teorien som benyttes er innvandringskontrollpolitikkteori, nærmere bestemt økonomiske, etnisk-kulturelle og internasjonale forklaringer av hva som påvirker staters innvandringskontrollpolitikk. Meyers' (2004) differensieringer av hvilke faktorer som påvirker hvilken type innvandring brukes for å forklare hvordan returpolitikk defineres og måles.

I denne studien har jeg presentert en enkel og målbar definisjon på returpolitikk. Jeg har utledet fem forskjellige indikatorer for å måle utviklingen av returpolitikk slik den presenteres i statsbudsjettene, og jeg har sett funnene opp mot teorier om innvandringskontrollpolitikk.

Indikatorene viser med all tydelighet at returpolitikken i Norge 2000-2012 generelt har blitt strengere på alle punkter gjennom perioden. Funnene er så entydige og konkrete at jeg mener de vil stå seg dersom det skulle foreligge eventuelle tilfeldige målefeil. Utviklingen kan i stor grad forklares ved hjelp av innvandringskontrollpolitikkteorier. Det kan se ut som om kulturelle faktorer ligger til grunn i utformingen av politikken, selv om myndighetene selv oftest oppgir internasjonale motiver for retur. Økonomiske faktorer ser ikke ut til å ha en like sterk forklaringssevne på returpolitikkenes fremvekst.

Forord

Alvorlig sykdom i nær familie har gjort at denne oppgaven tok lengre tid enn ventet, og jeg må få takke alle dem som har vært støttende og forståelsesfulle for at prosessen har trukket ut. Først og fremst har min tålmodige veileder, Anton Steen ved institutt for statsvitenskap, UiO, strukket seg lengre enn det som kan forventes når det gjelder oppfølging gjennom dette ekstra året. Jeg må også få takke for mange og gode faglige innspill underveis.

I tillegg ønsker jeg å takke instituttet for all forståelse og fleksibilitet.

Mine masterkolleger, Camilla og Randi, skal ha stor takk for kaffepauser og faglig prat.

Jeg vil også takke familien for det gode samholdet i en tøff tid. Mannen min, Anders, fortjener i tillegg en stor takk for all hjelp og støtte, alle oppmuntrende ord og tålmodighet gjennom hele perioden.

Tone C. S. Thorgrimsen

Oslo, 13. mai 2013

Antall ord: 31.734

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og bakgrunn.....	1
1.1. Problemstilling og utdyping.....	1
1.2. Relevante definisjoner.....	2
1.3. Om teorien.....	3
1.4. Om metoden og data.....	4
1.5. Tidligere forskning på området.....	5
1.6. Mulige utfall.....	6
1.7. Disposisjon for resten av oppgaven.....	8
2. Teori.....	9
2.1. Retur som innvandringskontrollpolitikk.....	9
2.2. Om innvandringskontrollteori.....	10
2.3. Tre hovedteorier om motivet for kontroll.....	11
2.4. Teoriene integrert.....	21
3. Metode.....	26
3.1. Om statsbudsjettet.....	26
3.2. Operasjonalisering av problemstillingen.....	31
3.3. Analysemetoder og utfordringer.....	41
4. Funn.....	47
4.1. Økonomi.....	47
4.2. Fokuset på retur.....	49
4.3. Returfremmende tiltak.....	52
4.4. Argumenter om retur.....	62
4.5. Antall returnerte.....	64
5. Analyse.....	66
5.1. Utviklingen av returpolitikken.....	66

5.2. Hva kan forklare utviklingen?.....	71
5.3. Avsluttende bemerkninger.....	81
6. Konklusjon.....	82
Litteraturliste.....	83

Liste over figurer

Figur 1.1. Antall asylsøkere til Norge 2000-2012.....	7
Figur 4.1. Post 72: Returstøtte.....	47
Figur 4.2. Midler øremerket returarbeidet.....	49
Figur 4.3. Antall ganger retur nevnes.....	50
Figur 4.4. Retur som utfordring og mål.....	51
Figur 4.5. Returfremmende tiltak.....	57-58
Figur 4.6. Argumenter om retur.....	63
Figur 4.7. Returer.....	65
Figur 5.1. Asylsøkere og antall faktisk returnerte.....	70
Figur 5.2. SSB: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken.....	73
Figur 5.3. SSB: BNP per innbygger.....	74
Figur 5.4. SSB: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.....	75
Figur 5.5. SSB: Holdning til flyktningers og asylsøkeres adgang til å få opphold i Norge.....	76

1. Innledning og bakgrunn

Denne oppgaven tar for seg utviklingen av returpolitikk overfor avviste asylsøkere i Norge i perioden 2000-2012. Tema er aktualisert de siste årene av en rekke saker i media om asylmottak som blir tent på i protest mot asylavslag, og av myndighetenes respons om at raskere retur er viktig for å hankses med situasjonen¹. Også sakene om de såkalte asylbarna er et aktuelt eksempel. Barn som har bodd hele eller størstedelen av sine liv i Norge blir sendt ut av landet fordi foreldrenes oppholdstillatelse ikke er i orden². Dette har vekket sterke reaksjoner i befolkningen generelt. Et annet eksempel er saken om Maria Amelie³, som levde hele sin barndom, ungdomstid og unge voksne liv i skjul for norske myndigheter. Da hun sto frem og fortalte sin historie, fikk hun beskjed om at hun måtte returnere til sitt egentlige hjemland. Hun var i landet ulovlig.

Alle disse eksemplene viser aktualiteten av temaet ulovlig innvandring og retur. Man kan fra mediedekningen få inntrykk av at ulovlig innvandring utgjør et akutt problem for det norske samfunnet, et problem som må løses med flere og raskere returer. Utviklingen av returpolitikken er derfor interessant. I tillegg er det et relativt nytt fenomen der det finnes lite teori, noe som tilsier at mer forskning er på sin plass.

Jeg vil først gjøre rede for problemstillingen og noen sentrale definisjoner, før jeg kort sier litt om teoribruken i oppgaven. Deretter redegjør jeg for metodevalg og datagrunnlag, før jeg gir en kort presentasjon av tidligere forskning på området. Jeg avslutter med noen tanker om mulige utfall, inkludert presentasjonen av noen sentrale bakgrunnsfaktorer som muligens kan ha påvirket utviklingen av returpolitikken, og en kort gjennomgang av oppgavens videre oppbygging.

1.1. Problemstilling og utdyping

Problemstillingen er todelt. Den lyder: *"Hvordan har norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere utviklet seg i perioden 2000-2012? Og hva kan forklare denne utviklingen?"*

Jeg ønsker først og fremst å se på hvorvidt returpolitikken de siste tretten årene kan sies å ha blitt mildere eller strengere, og på hvilken måte den har utviklet seg. Jeg tenker da på om Norge har fått en jevnt strengere returpolitikk, om det er ett årstall da retur plutselig ble viktig

¹ Se for eksempel NRK 7. juli 2010: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7200103> og VG 7.11.2012: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10047899>

² Se for eksempel Aftenposten 19.1.2013: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Ap-splittet-om-asylbarna-7095943.html#.UY4J9spy11A>

³ Se NRKs oppsummering av saken 13.1.2011: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7461344>

for myndighetene, eller om utviklingen har gått mer i rykk og napp, enten ved at den blir strengere enkelte år og mildere de neste, eller ved at den blir strengere på enkelte områder og mildere på andre. Normativ analyse og diskusjon uten empirisk fundament kan føre til verdivurderinger som ikke har rot i virkeligheten (Manheim 2006: 2). Oppgaven er et forsøk på å gi et empirisk fundament i returdebatten.

Dette er altså i all hovedsak en oversiktsoppgave, men jeg ønsker også å se på hva som kan forklare utviklingen av norsk returpolitikk i perioden. Oppgaven er således også delvis drøftende, da den forsøker å forstå hva som motiverer statens returpolitikk. I tillegg prøver den å være delvis teori- og metodeutviklende, da jeg utleder min egen definisjon av returpolitikk og hvordan dette kan måles rent praktisk i statsbudsjettet. Gitt at kartleggende empirisk arbeid kan være nyttig for å formulere komparative målbare konsepter (Adcock 2001: 533), vil metoden kanskje – hvis mine indikatorer viser seg å være gode for å fange opp endringer i returpolitikken – kunne videreutvikles ved en senere anledning til å bli en komparativ metode for å sammenligne returpolitikkutvikling i flere land. Men denne studien i seg selv er altså ikke komparativ som sådan.

1.2. Relevante definisjoner

Asylsøker: Person som søker om beskyttelse fra forfølgelse i hjemlandet. Vedkommende er asylsøker helt til søknaden er endelig avgjort, og statusen endres til flyktning eller avvist asylsøker.

Avvist asylsøker: Person som har fått avslag på asylsøknaden og som plikter å forlate landet innen en gitt dato.

Retur: Prosessen hvor en avvist asylsøker skal dra tilbake til sitt hjemland, eller til landet hvor han først søkte asyl, eller til et tredjeland som gir ham oppholdstillatelse.

Frivillig retur: også kjent som frivillig assistert retur, skjer når den avviste asylsøkeren selv velger å returnere med støtte fra International Organization for Migration (IOM) innen den fastsatte fristen.

Tvangsretur: Når offentlige myndigheter eskorterer den avviste asylsøkeren ut av landet mot dennes vilje fordi utreisefristen er oversteget.

Returpolitikk: De ressurser og tiltak myndighetene anvender for at personer med avslag på asylsøknaden skal forlate landet, enten frivillig eller med tvang.

Ulovlig innvandrер/illegal innvandrер: Enhver person uten (fortsatt) lovlig oppholdstillatelse. Ulovlig/illegal innvandring viser både til personer som har tatt seg inn i landet uten gyldige

tillatelser og til personer som har kommet til landet på lovlig vis, men oversteget eventuelle tidsbegrensninger i oppholdstillatelsen. Avviste asylsøkere som blir lengre i landet enn utreisefristen tillater, er derfor å regne som ulovlige innvandrere.

En kort oversikt over utlendingsforvaltningen (uten integreringsmyndighetene)

- Justisdepartementet (JD) har ansvar for lovverk, forskrift, budsjett og tildelingsbrev, samt etatstyringen av Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemda (UNE).
- UDI behandler søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, samt søknader om asyl. UNE er et frittstående domstolsliknende forvaltingsorgan som behandler klager på vedtak UDI fatter etter utlendingsloven og utlendingsforskriften. Vedtak fra UNE kan bringes inn for de ordinære domstolene ved tvist om lovanvendelse eller saksbehandlingsfeil.
- Politiets Utlendingsenhet (PU) registrerer asylsøkere, undersøker reiseruter, fastslår identitet, forbereder og iverksetter endelige avslag på asylsøknader, og koordinerer og kvalitetssikrer alle uttransporteringer fra Norge.
- De 27 politidistriktene mottar og forbereder søknader om asyl, oppholds- og arbeidstillatelser. Politidistriktene oppretter utvisingssaker avgjort av UDI, og kan vedta bortvisninger jf. utlendingsforskriftene.
- Norges utenriksstasjoner har en rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som vil besøke eller flytte til Norge, og kan også verifisere konkrete opplysninger i asylsaker på vegne av UDI og UNE.

1.3. Om teorien

Det finnes få, om noen, teorier om returpolitikk. Det finnes heller ikke mye teori om politikktutvikling overfor ulovlig innvandring. Men gitt at retur kan ses på som en form for innvandringskontroll, vil teorier om innvandringskontrollpolitikk være relevante, og det er disse jeg i stor grad baserer oppgaven på.

Teorier om innvandringskontrollpolitikk prøver å forklare hva som gjør at stater har den innvandringskontrollen de har – hvilke faktorer som spiller en rolle i kontrollpolitikktutformingen. Dette vil være relevant når jeg i del to av problemstillingen ønsker å finne ut hva som kan forklare utviklingen i Norges returpolitikk, men også når jeg viser hvordan returpolitikk kan defineres ut i fra teoretiske kriterier.

Særlig tre hovedteorier skiller seg ut når man skal forklare en stats kontrollpolitikkutvikling: Økonomiske teorier om behovet for kontroll, etnisk- og kulturbaserte teorier om behovet for kontroll og internasjonalt baserte teorier om behovet for kontroll. Jeg vil kort presentere noen hovedpunkt innenfor hver av disse teoriene i kapittel to.

En av de mest interessante studiene av innvandringskontroll i denne sammenhengen er Meyers (2004), som integrerer aspekter fra alle de overnevnte teoriene. Hans differensiering av hvilke faktorer som påvirker kontrollpolitikken overfor forskjellige typer innvandrere legges til grunn når jeg i kapittel to skal definere returpolitikk overfor avviste asylsøkere, når jeg i kapittel tre skal utlede indikatorer for å måle returpolitikk og når jeg i kapittel fem skal se nærmere på hva som kan forklare utviklingen av returpolitikken.

Teorier om internasjonal migrasjon har generelt viet lite fokus til statens rolle som politikktutformer (Meyers 2000: 1245, Brochmann 1999: 2). Dette ønsker denne oppgaven å være en motvekt til, ved å se på statens faktiske returpolitikk og hva som kan forklare den.

1.4. Om metoden og data

Hvorfor statsbudsjettet

Som tittelen indikerer skal jeg gjennomføre en dokumentanalyse av alle de relevante statsbudsjettene fra 2000-2012. Jeg mener statsbudsjettene utgjør en interessant kilde for å se på statens faktiske politikk. Det er statsbudsjettet som fastsetter retningslinjene for statens utgifter og inntekter. Statsbudsjettene viser hvor mye ressurser som tilføres hvert politikkområde, prioriteringen mellom dem og begrunnelsen for dem. Offentlige utredninger og stortingsmeldinger som foreslår politiske tiltak, vil måtte få disse finansiert over statsbudsjettet. Derfor fanger budsjettet opp det meste av det som foreslås og alt som gjennomføres. Det er i tillegg et bindende dokument, i den forstand at departementene har en plikt til å iver sette de tiltak som finansieres over budsjettet, noe som sikrer at politikken faktisk blir (forsøkt) gjennomført. Samme grad av gjennomføringsplikt finnes ikke for eksempel for partiprogrammer. Dette vil jeg komme mer tilbake til i kapittel tre.

Hvorfor dokumentanalyse

Dette er først og fremst en oversiktsoppgave som ikke er ute etter å gå i dybden i ideene bak returpolitikken i stor grad. Jeg ønsker i all hovedsak å få klarhet i om og når returpolitikken er blitt strengere eller mildere. For å måle dette foreslår jeg fem relativt enkle indikatorer. De krever lite tolkning, noe som tilsier at innholdsanalyse er et nyttig verktøy for å få en generell

oversikt. De fem indikatorene er hvor mye penger som brukes på retur, hvor stort fokus retur får, hvilke returfremmende virkemidler som tas i bruk, hvor mange som returneres samt hvilke argumenter som oppgis for at retur anses som viktig. Dette er relativt enkle indikatorer som passer godt til tolkningsformålet om å se hvorvidt returpolitikken er blitt strengere eller mildere. Kort fortalt vil mer penger, mer fokus, flere tiltak, mer argumentasjon og flere returnerte tilsi en strengere returpolitikk, og det motsatte tilsier en mildere returpolitikk.

Hvorfor 2000-2012

Materien tilsier ikke at det er noe naturlige startpunkt eller lengde på perioden som skal undersøkes, noe som gjør at det til en viss grad vil være tilfeldig hvor jeg setter grensene. Sluttpunktet er ganske rasjonelt gitt, ved at 2012 er det siste året hvor alle relevante budsjetter var tilgjengelige da oppgaven ble skrevet. Starten er imidlertid mer tilfeldig, men ved å starte empiriinnsamlingen i år 2000, vil jeg så vidt få med budsjetter fra fire forskjellige regjeringer, heller enn to, som jeg ville fått med for eksempel et tiårsperspektiv. Dersom det skulle vise seg at det er en stor forskjell i politikken fra 2005 til 2006, vil det være vaskelig å anslå om regjeringsskiftet kan ha spilt en avgjørende rolle uten å ha andre regjeringsskifter å sammenligne med.

1.5. Tidligere forskning på området

Det er ikke mye som er skrevet om returpolitikk tidligere. Unntaket er Brekkes (2010) gjennomgang av utviklingen av frivillig retur i Norge fra 2002 til 2010 som utmerker seg som den mest relevante for min studie. Den overlapper delvis med min problemstilling om utviklingen av returpolitikken, men Brekke fokuserer stort sett på utviklingen av frivillig retur, og ikke på all returpolitikk som sådan. Min studie kan dermed ses på som supplerende på feltet, både ved at den ser på et noe lengre tidsperspektiv og på et noe bredere saksfelt. Også i fremgangsmåte er studiene forskjellige, da han i stor grad har benyttet seg av intervjuer og andre dokumenter.

Når det gjelder tvangsretur finnes det enda mindre forskning. ECON (2009) ser på utvisningsmuligheter gitt i lov og praksis i Norge, Sverige, Frankrike og Polen, og er dermed delvis relevant, men den fokuserer på lovverk heller enn politikktutvikling.

Et par andre interessante rapporter er publisert, men de går stort sett på enkeltelementer innen returpolitikken, som vurderinger av mottaksordningen (Valenta m. fl. 2010, Krogh 2007, Brekke 2005), frivillige returprogrammer (Strand 2008 og 2011) og bærekraftig retur i form

av investeringer i avsenderland (HIT Foundation 2010). Dette er relevant ettersom min studie tar for seg slike returfremmende tiltak, men metodisk er fremgangsmåten forskjellig, spesielt der studiene tar for seg de avviste asylsøkernes perspektiv.

Et par rapporter evaluerer midlertidig beskyttelse og tilbakevending for flyktninger (Brekke (2001 og 2002, Berg og Valenta 2003); Brekke (2010) vurderer situasjonen for unge asylsøkere som venter på svar på søknaden; og Brekke (2008) evaluerer informasjonen som gis av Flyktninghjelpen til de som skal returnere. Ut over dét finnes det ikke mange relevante studier.

Heller ikke internasjonalt finnes det mange studier om avviste asylsøkere som skal returneres. En EU rapport (2013) handler om den juridiske situasjonen til asylsøkere med avslag i Europa, og Jonsson (2006) kartlegger svenske myndigheters tilnærming til tilbakevending og retur, også på vegne av EU. UNHCR (2008) rapporterer om status for flyktninger, inkluderer frivillig retur. Få, om noen, av disse studiene kan sies å være teoriutviklende. Så vidt jeg vet er det heller ingen av studiene som benytter statsbudsjett som hovedkilde.

Offentlige utredninger

Det har også kommet noen få interessante offentlige utredninger de siste årene, for eksempel om ny grenselov (2009), om mottakstilbudet for asylsøkere (2010) og om velferd og migrasjon (2011). Norges offentlige utredninger kan anses for å innholde forskning på området, men de kan også anses for å være politiske dokumenter.

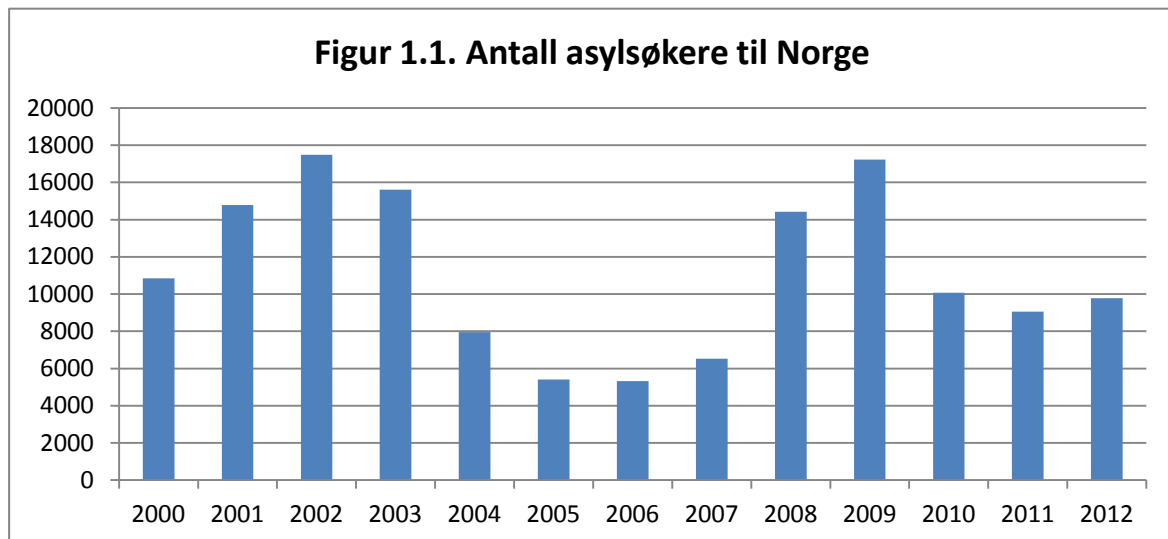
1.6. Mulige utfall

Gitt alt fokuset som er gitt retur i media, forventer jeg at gjennomgangen vil vise at Norge har fått en strengere returpolitikk fra 2000-2012, i form av flere returfremmende tiltak og mer fokus. Med fokuset på retur som er vokst frem gjennom media de siste årene, vil jeg anta at politikken blir strengere særlig mot slutten av perioden.

I tillegg vil det ikke være overraskende om økt samarbeid med EU, en internasjonal faktor, i noen grad kan forklare utviklingen. For å kontrollere at det ikke er andre faktorer som kan sies å forklare utviklingen, vil jeg også se mine funn opp mot andre relevante, lett tilgjengelige bakgrunnsfaktorer. Dette inkluderer hvorvidt hvilken regjering som har hatt makten kan forklare utviklingen i returpolitikken, hvorvidt hvilket departement som har vært

ansvarlig for innvandringspolitikken kan forklare utviklingen i returpolitikken og hvorvidt antall asylsøkere kan forklare utviklingen i kontrollpolitikken.

Antall asylsøkere til Norge 2000-2012 (tall fra UDI):



Gjennom perioden har, som figur 1.1 viser, antall asylsøkere i Norge per år variert en del. Det er snakk om to ”asylbølgetopper”, den første var i 2002, da det kom nærmere 18.000 asylsøkere. Den andre var i 2009, da tallet var rundt 17.000. I ”bølgedalen” midt mellom de to toppene, var man nede i under 6000 asylsøkere.

Regjeringer 2000-2012

I år 2000 var det regjeringsskifte, fra Kjell Magne Bondeviks første regjering til Jens Stoltenbergs første regjering. Bondevik I-regjeringen satt fra 1997 til 2000, og statsbudsjettet for 2000 ble skrevet i 1999. Jens Stoltenbergs første regjering satt kun fra år 2000 til 2001, da den ble erstattet av Bondevik II-regjeringen, som satt til 2005, hvorpå den ble avløst av Stoltenberg II-regjeringen, den rødgrønne regjeringen som satt resten av perioden, ettersom den ble gjenvalgt i 2009.

Innvandring og departementsstruktur 2000-2012

Gjennom disse fire regjeringene har departementsstrukturen blitt organisert og reorganisert en rekke ganger. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde ansvaret for innvandring og integrering frem til og med 2005. Fra 1. januar 2006 ble innvandrings-, integrerings- og mangfoldsavdelingen imidlertid overført til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Innvandring ble fra og med januar 2010 overført til Justisdepartementet (JD), som per dags dato fortsatt er gjeldende fagdepartement, mens integrering ble lagt under Barne- og likestillingsdepartementet (BLD).

For oppgavens del vil det bety at jeg først og fremst konsentrerer meg om budsjettene til KRD fra 2000-2006 (budsjettet for 2006 ble vedtatt i 2005, da innvandring fortsatt var ansvaret til KRD), mens jeg fokuserer på budsjettene til AID fra 2007-2010, og de to siste årene, 2011-2012 på budsjettene fra JD. Justisdepartementet har imidlertid alltid hatt ansvaret for politiet, som har vært og er ansvarlig for å uttransportere asylsøkere med avslag. Derfor er deres budsjetter relevante gjennom hele perioden. Jeg vil gå nærmere inn på hvordan budsjettene leses i metodekapitlet.

1.7. Disposisjon for resten av oppgaven

Neste kapittel tar for seg det teoretiske bakteppet for oppgaven. Jeg gir en kort oversikt over noen sentrale innvandringskontrollteorier, samt en redegjørelse for Meyers' teori om at ulike faktorer spiller en rolle i kontrollpolitikken overfor forskjellige typer innvandring. Basert på dette viser jeg hvordan jeg definerer returpolitikk i denne oppgaven. I kapittel tre redegjør jeg for hvorfor jeg anser statsbudsjettet som en god kilde, hvorfor jeg bruker innholdsanalyse samt hvordan indikatorene er utledet og kodet. Siden statsbudsjettet kanskje kan ses på som en uvanlig kilde for å kartlegge en stats politikk, vil jeg bruke en del plass på å forklare hvorfor jeg mener det er en ypperlig kilde for å se hvordan norsk returpolitikk har utviklet seg. Siden jeg også foreslår at metoden jeg bruker kan være komparativ, selv om oppgaven ikke er det, vil jeg også bruke en del plass på å forklare den avhengige variabelen returpolitikk. Jeg vil også kort nevne noen sentrale metodiske utfordringer. Kapittel fire viser funnene fra dokumentundersøkelsen, mens kapittel fem tar for seg noen relevante implikasjoner av disse.

2. Teori

I teorier om internasjonal migrasjon er lite fokus gitt statens rolle som politikktutformer. Men det kan godt vise seg at statens rolle, dens kontrollpolitikk, mer enn noe annet kan forklare retningen, størrelsen og sammensetningen på innvandring, hevder Brochmann (1999: 2) og Meyers (2000: 1245). Dette inkluderer også omfanget av ulovlig innvandring. Hva som påvirker statens kontrollpolitikk er dermed interessant, og teorier om dette utgjør det teoretiske bakteppet for oppgaven. Jeg ønsker først å vise hvorfor returpolitikk kan sies å være en del av staters innvandringskontrollpolitikk. Dernest gir jeg en kort presentasjon av innvandringskontrollteorifeltet, og så tar jeg for meg tre hovedteorier om hva som motiverer stater til å kontrollere innvandring: økonomiske forklaringer, etniske eller kulturelle forklaringer og internasjonale forklaringer. Det er disse teoriene jeg vil ta utgangspunkt i når jeg i analysekapitlet kort skal drøfte hva som kan forklare utviklingen av Norges returpolitikk de siste tretti årene. For å finne ut hvordan returpolitikken i Norge rent faktisk har utviklet seg, må ”returpolitikk” defineres nærmere. Jeg går igjennom mitt forslag til hvordan dette kan gjøres i siste del av kapitlet.

2.1. Retur som innvandringskontrollpolitikk

Innvandringspolitikk består av to deler: Innvandrings*kontroll*politikk og integreringspolitikk (Meyers 2000: 1246). Innvandringskontrollpolitikk, eller innvandringsregulering, handler om reglene og prosedyrene for hvilke utlendinger som skal slippe inn i et land, om å velge ut hvem som skal kunne bli permanente innvandrere, midlertidig arbeidere, flyktninger, samt hvordan man skal prøve å begrense illegal innvandring. Integreringspolitikk handler om forholdene som regulerer livet til utlendingene når de har sluppet inn i landet, som boligregulering, utdanningsmuligheter, velferdstjenester de kan eller ikke kan være kvalifisert for (Meyers 2000: 1246, Brochmann 1999: 9). Det siste er ikke tema for denne oppgaven. Innvandringskontrollpolitikk, heretter forkortet til kontrollpolitikk, er altså staters forsøk på å begrense innvandring, inkludert illegal innvandring. I Stortingsmelding 9 (2010: 46) står det at det har vist seg vanskelig å bekjempe ulovlig innvandring uten en effektiv returpolitikk. Altså anser myndighetene returpolitikken for å være en del av kontrollpolitikken overfor illegal innvandring. ”Effektiv returpolitikk” defineres samme sted som at personer uten lovlig opphold, eller med avslag på asylsøknaden, har blitt returnert til sine hjemland.

2.2. Om innvandringskontrollteori

Det finnes ikke mye teorilitteratur som går spesifikt på returpolitikk overfor avviste asylsøkere. Som nevnt i avsnittet om tidligere forskning på feltet, finnes det en gjennomgang av utviklingen av frivillig retur av J. P. Brekke ved ISF og enkelte casestudier av returordninger. Men disse har for det meste fokusert på effekten av returprogrammer og hvordan asylsøkerne selv opplever dem, og de kan knapt sies å være teoriutviklende. Dét synes å være et gjennomgående problem i studier av kontrollpolitikk generelt. Litteraturen om kontrollpolitikk har en tendens til å fokusere på enkeltland heller enn å være komparative, noe som gjør det vanskelig å skille generelle teorier fra landspesifikke faktorer. Veldig få er genuint teoriutviklende studier (Freeman 2011: 1543, Meyers 2004: 9, Money 1997: 686, Hollifield 1992: 17). Innvandringskontroll er et stort fagfelt, noe som vises av hvor mange akademiske tidsskrift som fins om tema, hevder Miles, men det har i det store og det hele resultert i a-teoretiske, deskriptive studier som ikke har utviklet eller nyttiggjort noen teori om innvandringskontrollpolitikk (Freeman 2011: 1543, Miles 1993:108-9). Dette ser heller ikke ut til å ha endret seg særlig jo eldre fagfeltet har blitt – når man legger til grunn at kritikken ble fremmet av Miles og Hollifield så tidlig som i 1992 og fortsatt fremholdes av Freeman i 2011.

Freeman hevder til og med at det fortsatt er lite konsensus om hvilke hovedspørsmål innvandring reiser, og at hvilke motiver som kan ligge bak statlig politikk fortsatt er dårlig spesifisert. Hovedutfordringen er mangel på data fra flere nasjoner og en mangel på teoribaserte, testbare undersøkelser (2011: 1548-1557). Denne oppgaven forsøker å bøte på det når det kommer til returpolitikk og hvordan dette kan måles, ved å operasjonalisere begrepet returpolitikk på en måte som kanskje kan være anvendbar i flere land. Studien i seg selv er imidlertid ikke komparativ, og føyer seg således inn i rekken av ettlandsstudier.

Differensierte teorier

Freeman trekker imidlertid frem Eytan Meyers som en av de bedre teoriutviklerne på feltet de siste 30 årene (2011: 1546), blant annet fordi han integrerte flere perspektiver i sin analyse (Freeman 2004). Jeg vil komme tilbake til Meyers' teorier senere, når jeg skal redegjøre for hvordan jeg definerer returpolitikk. Først skal jeg imidlertid kort skissere opp de tre hovedkategoriene av teorier om hvorfor stater kontrollerer innvandring. Dette er de samme teoriene Meyers tar utgangspunkt i. En forståelse av hvilke mekanismer som antas å spille en rolle for politikktutforming er også viktig for å forklare min definisjon av returpolitikk.

2.3. Tre hovedteorier om motivet for kontroll

Måten nasjonalsamlingsprosessen og identitetsutviklingen skjedde i de forskjellige europeiske landene har betydning for dagens holdninger og politikk overfor innvandring (Brochmann 1997: 24). Man kan skille mellom ulike typer motiver for dannelsen og legitimeringen av den konkrete kontrollpolitikken. For eksempel vil homogene samfunn som tradisjonelt har vært ”utvandrerland” og ikke innvandringsland være mer skeptiske til innvandring fra andre kulturer, og derfor ha en strengere kontrollpolitikk enn såkalte ”settler societies”, hvor nasjonalstaten og rettsstaten er bygget opp av innvandrere (Money 1997: 688-689). Norge kan ses på som det første, USA er det klassiske eksemplet på det siste.

Nasjonal sikkerhet, økonomi, sosial og kulturell stabilitet og demografi er også faktorer som påvirker en stats kontrollpolitikk, i tillegg til folks forestillinger om innvandringspresset på staten (uavhengig av om det rent faktisk er et press eller ikke). Andre staters politikk vil også spille en rolle for politikktutforming (Brochmann 1997: 117-123).

Teorier som forklarer hvordan disse faktorene påvirker kontrollpolitikken kan kategoriseres i tre hovedgrupper: 1. Økonomiske teorier, som fokuserer på konkurranse om økonomiske goder mellom de ”innfødte” og ”nykommerne”. 2. Teorier som fokuserer på etniske og kulturelle forskjeller mellom majoritetsbefolkning og innvandrerbefolkning (heretter kalt ”kulturelle”). 3. Teorier som tar for seg internasjonale forhold, utenrikspolitiske hensyn og internasjonale regimers innvirkning på innvandringskontroll (heretter kalt ”internasjonale”) (Meyers 2004: 5). Vanligvis vil både nasjonale og internasjonale parametre spille inn på et lands kontrollpolitikk (Brochmann 1999: 1). De tre teoriene legger vekt på forskjellige mekanismer i samfunnet.

Jeg vil kort skissere opp de grunnleggende ideene i hver av kategoriene, og jeg starter med teorien som tradisjonelt har hatt mest gjennomslagskraft – den økonomisk baserte (Brochmann 1997: 121).

2.3.1. Økonomiske motiver for å kontrollere innvandring

Økonomiske interesser har lenge blitt sett på som den viktigste faktoren når staters innvandringspolitikk skal forklares (Freeman 2011: 1552, Brochmann 1997: 121). Fokuset er ofte på økonomisk konkurranse mellom de ”innfødte” og innvandrerne, for eksempel på jobbmarkedet, på husmarkedet og når det kommer til velferdsgoder (Money 1997: 690, Meyers 2004: 5). To aspekter er gjennomgående; arbeidslivsmekanismer som styrer politikken og frykten for velferdsstatens økonomiske kollaps ved fri innvandring (Razin 2011:

149). Svingninger i økonomien og arbeidsledighetsnivået påvirker også innvandringspolitikken direkte, ved at regjeringer vil stoppe, eller til og med reversere innvandring i økonomiske nedgangstider for å hindre en økonomisk krise. Man bruker altså innvandringskontroll som et middel for å redde økonomien (Meyers 2000: 1248). Jeg vil her kort gå igjennom noen av de mest basale mekanismene i økonomisk teori om innvandring.

Arbeidsmarkedsmekanismen

En av de mest grunnleggende mekanismene innenfor den økonomiske forklaringsmodellen er arbeidsmarkedet, hvor politiske aktørers økonomiske interesser legger press på (og dikterer) politikken som føres. Veldig enkelt forklart vil det si at arbeidsgivere er interessert i høy profitt og lave lønninger. De ønsker en liberal innvandringspolitikk, for å ha tilgang på flere arbeidere, som – ved at tilbudet på arbeidskraft er større enn etterspørselen av arbeidskraft – vil holde lønningene nede og dermed profitten oppe. Arbeidstagere er interessert i høye lønninger og ønsker ikke at det skal gå ”inflasjon” i mulige arbeidstakere, noe som vil presse lønningene ned. De ønsker derfor en restriktiv innvandringspolitikk (se blant andre Meyers 2004: 6-12, Money 1997: 689, Freeman 2011: 1552).

I nedgangstider med høy arbeidsledighet vil arbeidsgivere ikke ha like sterke insentiver for å jobbe for en liberal innvandringspolitikk ettersom det vil være nok arbeidere som aksepterer lav lønn. De vil derfor ikke legge store ressurser i å få en liberal innvandringspolitikk i nedgangstider (Meyers 2000: 1248). Arbeidstakerne, på den andre siden, vil være svært interessert i ikke å måtte dele de relativt få jobbene som finnes med enda flere på jobb jakt. De vil derfor forsterke sine anstrengelser for å få en restriktiv innvandringspolitikk. I oppgangstider vil det motsatte være tilfelle: Det er nok av arbeid, og arbeidstakerne vil derfor ikke legge store ressurser i å stenge grensene, mens arbeidsgiverne er i beit for folk, så de vil anstrenge seg mer for å åpne grensene (Money 1997: 693-694, Shughart 1986: 83-86, Meyers 2000: 1249). Dette vil være tydeligst hos bedriftene med lav kapitalmobilitet, som ikke kan ”flagge ut” produksjonen til steder hvor prisen på arbeid er lavere (Money 1997: 692).

Situasjonen blir mer komplisert når man ser at faglært og ufaglært ”innfødt” arbeidskraft ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser (se for eksempel Razin 2011). Det er med andre ord ikke et statisk kostnadsbilde – det som vil være en kostnad for noen, vil være en fordel for andre (Brochmann 1999: 3).

En ytterligere komplikasjon er at lønns- og inntektseffekter påført av innvandring ikke nødvendigvis er overført til politiske krav. De som har mest å tjene på at innvandringen stoppes, vil for eksempel ikke alltid klare å organisere seg for å få gjennomslag for en restriktiv politikk (Freeman 2011: 1552, Razin 2011: 151, Meyers 2000: 1249, Money 1997: 695, Statham 2003: 168). Diskusjonen om hvilke mekanismer som betyr mest for politikktutforming er stort sett så langt teoriutviklingen har kommet, ifølge Freeman, som i 2011 ga ut en oppsummering av teoriutviklingen på innvandringspolitikkfeltet gjennom de siste 30 årene (Freeman 2011: 1552). Hovedkonklusjonen er imidlertid konstant: økonomiske interesser og den sterkeste lobbyist dikterer i praksis hva slags innvandringskontroll staten har, ifølge økonomiske teorier.

Velferdsaspektet

Man kan ikke ha både fri innvandring og en fungerende velferdsstat, mener Milton Friedman (gjengitt blant annet i Razin 2011: 1). Teorien utsagnet bygger på er at en velferdsstat som har fri innvandring vil bli nedrent av fattige, ufaglærte som vil kreve velferdstjenester uten å gi nok tilbake i form av skatteinntekter til staten. Staten vil dermed gå med store underskudd, og etter kort tid vil den ikke lengre ha råd til å være en velferdsstat (Razin 2011: 1). Denne teorien har fått solid fotfeste, kanskje spesielt i Europa. Brochmann hevdet allerede i 1997 at innvandrere først og fremst blir betraktet som en økonomisk belastning på offentlige budsjetter i hele Vest-Europa (Brochmann 1997: 12). På lengre sikt vil ”innvandringsregnskapet” muligens gå i pluss, men på kort sikt gjør det ikke det, og velferdsstaten har verken tid eller råd til å vente (Money 1997: 694-695, Brochmann 2010: 214). Derfor må man kontrollere og differensiere mellom hvem som slipper inn. Man ønsker seg ideelt sett innvandrere som bidrar mer i skatt enn de belaster velferdstjenester. Det betyr høyt fungerende arbeidstakere, ikke flyktninger, asylsøkere eller ufaglærte personer som krever mye oppfølging og opplæring, og som på den måten belaster sosialbudsjettene (Brochmann 2010: 214, Geddes 2003: 150-153, Money 1997: 694-695, NOU 2011: 114).

Razin poengterer hvordan godt utbygde velferdsstater tiltrekker seg ufaglært arbeidskraft heller en faglært, fordi de ufaglærte vil få mer igjen økonomisk fra en velferdsstat enn det de må investere i den, mens det vil være motsatt for faglærte. Hvor sjenerøs (kostbar) velferdsstaten fremstår, avgjør dermed hva slags utdanningsnivå man får på innvandrerne (Razin 2011: 14-50). Også velferds- og migrasjonsutvalget peker på denne faren for Norges

del: Den norske kombinasjonen av høye minstelønninger og gode velferdsordninger kan gjøre Norge mer attraktiv for ufaglærte enn for faglærte (NOU 2011: 87).

Også under velferdsaspektet må det inn noen nyanseringer og forbehold. Blant andre Geddes hevder for eksempel at typen velferdsstat vil diktere hvem og hvor mange innvandrere man aksepterer. I heterogene, egalitære velferdsstater, som dem man finner i Skandinavia, hvor alle har like rettigheter og alle forventes å være med å betale for fellesskapet gjennom deltakelse i et velregulert arbeidsmarked, vil man være mer skeptisk til å slippe inn store grupper innvandrere som først og fremst belaster velferdsgodene uten å kunne betale for det (Brochmann 2010: 16-17; 316, Geddes 2003: 156). Særlig asylsøkere ses på som en gruppe som har lite å bidra med, men som krever store velferdsutgifter. For å gjøre seg selv mindre attraktive har derfor velferdsstatene presset uønskede migranter til en mer marginal stilling i samfunnet (Geddes 2003: 155). Det vises blant annet ved at de aller fleste europeiske land har kuttet ned på tilbudet til asylsøkere (som arbeidstillatelser, dagpenger, botilbud, kontakt med lokalbefolkningen), for at tilbudene i seg selv ikke skal utgjøre et trekkplaster som lokker flere asylsøkere til nettopp disse landene (Brochmann 1999: 322).

I mindre egalitære samfunn, derimot – som Sør-Europa – hvor staten alene ikke ses på som primærleverandør av velferdsgoder, men hvor familien har et større ansvar for individets sikkerhetsnett, vil typen innvandrer ikke nødvendigvis ha like stor betydning for staten, fordi det ikke forventes at ”alle” skal være med og betale for alle andre. Her er i tillegg uformell sektor relativt stor, så innvandrere uten lovlig opphold eller arbeidstillatelse absorberes lettere inn i lønnet arbeid og kan forsørge seg selv (Geddes 2003: 160).

En mulig forskjell på Norge og andre europeiske land er hvor lite ulovlig innvandring vi tradisjonelt har opplevd. Norge er et gjennomskiktig samfunn med sterke fagforeninger og sterk statlig økonomistyring. ID-nummer på alle borgere har lenge blitt brukt, noe som gjør det veldig vanskelig å ha et liv i Norge hvis man ikke har et slikt nummer, og det kompliserer en hverdag som ulovlig i landet (Brochmann 1999: 217).

2.3.2. Kulturelle/etniske motiver for å kontrollere innvandring

Ulike former for rasisme og fremmedfrykt utgjør den andre hovedgruppen innenfor teorier som forklarer hvorfor stater ønsker å kontrollere innvandring.

Om rasisme

Tradisjonell rasisme, som å klassifisere personer ut i fra forskjellige fysiologiske trekk ved deres fremtoning, ble lenge brukt som argument for å nekte personer innpass i vestlige stater. Tidligere i USA, for eksempel, forfektet man ideen om at intelligens var konstant og arvelig innenfor hver "rase", og på denne måten ble det satt opp et hierarkisk skjema over hvem som utgjorde ønskelige (intelligente) og ikke-ønskelige innvandrere (Miles 2004:43). Selv om denne formen for rasisme er mye mindre akseptert og utbredt i dag, betyr ikke det at rasismen er utryddet, hevder Miles. Den har bare endret karakter. I 1981 lanserte Barker begrepet "the New Racism" ("den nye rasismen"), som viste til argumenter om at innvandring "uthuler [den gjeldende] kulturen". Dette har ikke noe med fysiologiske trekk ved andre mennesker å gjøre, men er like fullt er en rasistisk diskurs, mener Miles (2004: 64). Han skiller mellom to konsepter; rasisme basert på at man mener andre er mindreverdige enn seg selv, og rasisme basert på at andre er forskjellig fra seg selv. Barkers teorier går ut på at det er "naturlig å ville leve og bo blant sine egne" i en homogen kultur – og at det derfor er fornuftig og nødvendig å hindre innvandring, så man ikke "uthuler" den eksisterende kulturen i landet (Miles 2004: 61). Dette handler ikke om at enkelte kulturer nødvendigvis er bedre enn andre rent objektivt sett, men er mer et uttrykk for at like barn leker best, og at kulturene ikke bør blandes.

Konsekvensene av denne rasismen blir anti-innvandringsfølelser som blant annet viser seg i et lands eksklusjonspraksis overfor personer fra andre nasjonaliteter. Dette utgjør en ny form for statsrasisme, ifølge Miles (2004: 62-66). Spesielt i Storbritannia hevder han at "innvandrerkulturer" ble tillagt en slik rasistisk negativ vekt (Miles 2004: 61-62), og trekker frem en stortingsmelding fra 1965 som konkluderte med at innvandring måtte begrenses fordi man så at der hvor mange forskjellige personer med forskjellig kulturell bakgrunn ble boende tett oppå hverandre, førte det til konflikter og problemer. Det var, i Miles ord, innvandrernes tilstedeværelse som skapte problemet, det var disse kulturene som måtte begrenses og stoppes. Før de kom, hadde det ikke vært problemer. Nå var de der, og det var mange problemer (Miles 2004: 111). Dette er et interessant fokus, fordi det skyver hele ansvaret for problemene over på innvandrerkulturene. Det øvrige samfunn stilles ikke ansvarlig, det bare forringes (mot sin vilje).

Ettersom innvandringshistorien til de forskjellige landene blir lengre, og de første arbeidsinnvandrerne blir integrert, endrer imidlertid "fiendebildet" seg. På 70-tallet var det arbeidsinnvandreren som var den fremmede som ikke hørte hjemme, i dag er det særlig asylsøkere og flyktninger som utsettes for denne type rasisme, mener Miles. Den samme

antiinnvandringsdiskursen høres, selv om typen innvandrer den er rettet mot er endret (Miles 2004: 162, Geddes 2003: 153). Blant andre Meyers ser på bakgrunn av dette rasisme som et uttrykk for en ”spontan negativ reaksjon” på det som fremstår som rar og ukjent kultur, og jo mer kontakt man har med innvandrere og andres kulturer, dess mer positiv er man. Denne kontaktteorien kan overføres i stor skala til heterogene samfunn, når de postuleres å være mer åpne for innvandring enn det homogene samfunn er (Meyers 2004: 6).

Om kulturforskjeller

For selv om ikke alle teoretikere går så langt som å kalle staters motiver rasistiske, er det en bred konsensus om at etnisk-kulturelle og -historiske faktorer ved en stat er med på å skape deres innvandringspolitikk. Teoriene går ut på at måten nasjonalsamlingsprosessen og identitetsutviklingen skjedde i de forskjellige statene, nå gir seg utslag i dagens holdninger og politikk overfor innvandrere (Meyers 2000: 1251-1252, Brochmann 1997: 24).

Blant andre Money lister opp tre forskjellige faktorer som vil prege et lands holdning til innvandring: Hvorvidt staten er en ”nasjonalstat” eller en ”innvandringsstat” (”settler society”); om den er homogent eller heterogent sammensatt; og hvorvidt den har statsborgerskapslover som favoriserer dem som er født innenfor statsgrensen (jus soli) eller dem som kan bevise ”blodsband” (jus sanguini) til staten (Money 1997: 688-689). ”Nasjonalstat” betegner her tradisjonelt vesteuropeiske stater med en felles etnisitet og kulturbakgrunn, som ser på seg selv som en ”naturlig” stat hvor medlemmene er medlemmer på grunn av felles arv og kulturforståelse, og hvor innvandrere blir sett på som fremmede, ikke-tilhørende personer som aldri helt vil høre hjemme der. En innvandringsstat, på sin side, vil bære preg av at mange forskjellige kulturer og etnisiteter har bosatt seg der helt fra statsdannelsen, og innvandrere blir primært sett på som potensielle likeverdige borgere. De typiske ytterpunktene i denne inndelingen er etnisk homogene nasjonalstater med jus sanguini-lover, hvor Tyskland er det tradisjonelle eksemplet, versus etnisk heterogene innvandrerstater med jus soli-lover, som USA og Canada. Hovedtesen er at nasjonalstater er mer skeptiske til innvandring enn innvandringsstater, og homogene stater er mer skeptiske enn heterogene stater, og at jus sanguini-stater er mer skeptiske enn jus soli-stater (Meyers 2000: 1254, Money 1997: 689).

Om velferdsaspektet

Også under denne kategorien spiller størrelsen på velferdsstaten en vesentlig rolle. For at velferdsstaten skal fungere, er den avhengig av at medlemmene føler seg som del av et fellesskap det er verd å betale for, som viser solidaritet med svake grupper. Men en slik følelse av fellesskap vil nødvendigvis forsterke følelsen av ”vi” og ”de”, hvor ”vi” fortjener hjelpen vi gir hverandre, mens ”de” ikke gjør det. Problemet med solidaritet med svake grupper i velferdsstaten blir veldig tydelig når nye grupper svake ankommer, altså folk som ikke har investert i samfunnet over en livstid (Brochmann 1999: 226). To grunnleggende prinsipper for velferdsstaten kolliderer: humanitære plikter versus intern distribusjon av goder. Man kan ikke ekskludere innvandrerne, for det går i mot likhetsprinsippet, men å inkludere dem er en utfordring for folks rettferdighetssans og nasjonalfølelse, hevder Brochmann (1999: 316).

Spesielt i Skandinavia er det tradisjon for å tenke at et rettferdig samfunn er et hvor alle er likest mulig (Geddes 2003: 156). Antropologer har påpekt at nordmenn mer enn noen andre har en tendens til å tenke veldig bokstavelig likhet – millimeterrettferdighet kaller Brochmann det. Nordmenn er også kjent for å ha en begrenset toleranse for annerledeshet og en ekstremt sterk sosial kontroll, og spesielle programmer og tiltak for enkelte nye grupper i samfunnet blir derfor ofte oppfattet som urettferdighet av andre svake grupper som ikke kvalifiserer (Brochmann 1999: 216).

Den underliggende argumentasjonen er at det er lettere å opprettholde eller skape forståelse for å bruke penger på et velferdssystem innenfor et allerede eksisterende fellesskap, hvor folk har felles kultur og historieforståelse, enn det er i et samfunn med mange forskjellige grupperinger som har lite eller ingen interaksjon, og dermed lite sympati med hverandre (Freeman 2011: 1553). Mange casestudier viser at mer etnisk heterogene samfunn har lavere nivå av sosial tillitt, og dermed færre velferdstilbud, enn mer homogene samfunn har. Etnisitet og kulturforskjeller blir dermed forklaringen på en svakt utbygd velferdsstat, siden én gruppe ikke ønsker å være med å betale for andre grupper (Freeman 2011: 1553, Brochmann 2010: 317).

På den andre side, hevder Brochmann, kan det hende mangelen på tillitt ikke kommer med innvandrerne. USA var allerede rasedelt da velferdsstaten begynte å vokse frem, og Freemans argument om at de ikke ønsker å betale for hverandre, er derfor gyldig her. Men det samme var ikke tilfelle i Europa. Tilbøyeligheten til tillit og omsorg for andres velferd er

allerede sterkt utviklet, og dette kan tenkes å dempe effekten av fremmedfrykten og ”snylterargumenter” (Brochmann 2010: 317-318).

Miles mener det hele ikke kun kan brytes ned til et økonomisk perspektiv der en er redd for at andre kommer og stjeler de goder og tjenester en selv har fortjent, som en del av et allerede eksisterende velferdssamfunn, fordi det finnes eksempler på rasisme fra land før de opplevde noen form for økonomisk krise (Miles 2004: 139).

Den ”for tidlige” innvandringsstoppen i Norge i 1975 er et interessant eksempel på unødvendig streng kontroll (Brochmann 1999: 210). Den kan også ha ført til at folk i større grad tenker at alle som er innvandrere er i landet ulovlig, at de har ”sneket seg inn uten rett til det” (Brochmann 1999: 226). Dette gjelder også spesielt overfor asylsøkere i dagens samfunn, mener Geddes. Når de blir betegnet som ”falske” og ”ulovlige” asylsøkere, blir de samtidig sett på som ”uverdige” trengende som bare ønsker å utnytte andres velferdssystemer (Geddes 2003: 153).

Trusselbildet av innvandringen forsterkes også når man har et gruppefokus, heller enn individfokus overfor asylsøkere. De er del av kollektive grupper som enten har rett til eller ikke har rett til beskyttelse, og de uten rett til beskyttelse fremstilles ofte som en trussel mot det norske samfunnet. Realiteten i trusselprognosene kan diskuteres – men effekten på folkeopinionen kan være reell, selv om prognosene er feil (Brochmann 1999: 331). Et norsk eksempel på frykten for en utvannet kultur er Andersen og Tybring Gjeddes (FrP) kronikk ”Drøm fra Disneyland (Aftenposten 25.8.2010), hvor de skriver

”Det er forskjell på en gradvis og naturlig kulturell utvikling, og en rask politisk styrt kulturell revolusjon. Det er åpenbart ikke det samme at grupper av etniske nordmenn adopterer kørtrimusikk-kultur som at 20000 cowboyer får adgang til Norge for å dyrke sin egen kultur. [...] Norsk kultur vil bli stadig mer marginalisert, og etter hvert omskapt til symboler for en intolerant og ekskluderende fortid.”

Her gir de regjeringen og særlig Arbeiderpartiet ansvaret for ”å marginalisere” den norske kulturen gjennom (for) liberal innvandringspolitikk.

Studier har demonstrert at de innfødte har en tendens til å dømme innvandrere etter hvor mye de skiller seg ut fra ”massene” eller fra den dominerende normen i samfunnet når det kommer til rase, etnisitet og kulturell profil (Meyers 2004: 13). Hva som utgjør rasisme er historisk og kontekstbetinget, mener Miles, dermed er det vanskelig å teoretisere om når rasisme inntreffer (Miles 2004: 118).

2.3.3. Internasjonale motiver for å kontrollere innvandring

Tradisjonelt hevdes det at internasjonale forhold og utenrikspolitiske anliggender ikke har stor påvirkning på staters innvandringskontrollpolitikk. Men det finnes to store unntak: flyktning- og menneskerettighetsregimer og regionale integrasjonsregimer (Meyers 2000: 1247, Joppke 1998: 293). Både utviklingen av universelle menneskerettigheter og særlig utvidelsene av EU, inkludert et økt sikkerhetsfokus, har minsket europeiske staters handlingsrom på kontrollfeltet, og har bidratt til at internasjonale forklaringsmodeller på innvandringskontroll er mer relevante, mener Meyers (2000: 1267-1270). Utenrikspolitiske hensyn kan også få konsekvenser for innvandringen til en stat, selv om disse ikke alltid er mulige å kartlegge. Brochmann hevder for eksempel at Norge primært gikk med på Schengenavtalen for ikke å tape passunionen med Sverige og Danmark (Brochmann 1999: 331). Faktiske eller mulige konflikter mellom stater har også påvirket innvandringspolitikk – inkludert militære (Meyers 2000: 1263).

Sikkerhetshensynet har også blitt mer dominerende de siste tjue årene. Det var ikke så mange som så på innvandring som en trussel mot rikets sikkerhet før, men siden 1990-tallet har dette blitt en stadig viktigere teoretisk variabel (Meyers 2000: 1265) – og særlig etter 11. september 2001 har studier som vektlegger innvandring som en sikkerhetsrisiko økt kraftig (Freeman 2011: 1556).

Også norsk innvandringslovgiving reflekterer i langt større grad internasjonale konvensjoner og avtaler (NOU 2011: 114). Handlingsrommet for nasjonal politikkutforming er minst når det gjelder innvandring fra EØS-land, noe større i asyl- og flyktningpolitikken og familieinnvandringspolitikken, og størst når det gjelder øvrig innvandring fra land utenfor EØS (NOU 2011: 114).

Om flyktningpolitikk

Flyktningpolitikk er i all hovedsak påvirket av internasjonale organisasjoner. FNs flyktningkonvensjon fra 1951 med tilleggsprotokoll av 1967 er den viktigste internasjonale konvensjonen stater forholder seg til. Statene forplikter seg også til å samarbeide med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Det internasjonale flyktningregimet er godt utbygd og allment akseptert blant de aller fleste stater, spesielt prinsippet om non-refoulement – at man ikke skal sende personer tilbake til steder hvor det er en sjanse for at de kan bli utsatt for forfølgelse og tortur, som blant annet er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dette henger sammen med

menneskerettighetsregimet som vokste frem etter andre verdenskrig, hvor man har allmenne rettigheter i kraft av å være menneske, ikke bare som borger av en stat (NOU 2011: 110-114, Meyers 2004: 20, Joppke 1998: 293). Brochmann hevder at beslutninger om å ta i mot flyktninger ofte er påvirket av utenrikspolitiske hensyn, men legger til at det også kan være et uttrykk for en moralsk forpliktelse overfor vanskeligstilte ("de ekte trengende"), noe som igjen vil være med på å rettferdiggjøre strengere innvandringsregimer generelt overfor ikke- (like)-vanskeligstilte (Brochmann 1999: 4). Andre konvensjoner som begrenser staters handlingsrom er for eksempel FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs torturkonvensjon. Blant annet er retten til familieliv vernet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, noe som vil si at Norge i visse tilfeller kan være forpliktet til å gi oppholdstillatelse til innvandreres familiemedlemmer (NOU 2011: 110-114).

Om regional integrasjon

Med felles interne regler for fri flyt av varer, tjenester, kapital og ikke minst mennesker, øker behovet for en strengere kontroll med yttergrensene av regionen. Fri mobilitet internt betyr at det å komme seg inn i unionen gjør at man i teorien fritt kan dra til hvilket som helst av landene innenfor (Meyers 2000: 1266). De viktigste formelle begrensningene av handlingsrommet for Norges del består av EØS-avtalen, Schengensamarbeidet og Dublin-forordningen, samt EU-direktiver som vi ikke formelt er bundet av, men som vi likevel ønsker å ta hensyn til (NOU 2011: 110).

Når man presser land til å være åpne seg i mellom, må man samtidig legge press på dem med minst lukket ekstern grense om å lukke denne, så ikke uønskede innvandrere skal "komme inn bakveien" (Meyers 2004: 16). Dette er hva Brochmann beskriver som "magneteffekten" til Europas "letteste" land – altså at det landet med de minst restriktive reglene for innvandring, i teorien automatisk tiltrekker seg innvandrerne, fordi det er her det er lettest å komme inn i "festning Europa" (Brochmann 1999: 17). Det samme argumentet for kontroll gjelder overfor illegale innvandrere – kommer de først inn, kan de ferdes hvor de vil (Meyers 2004: 219-222).

Særlig i Europa, med Dublin-forordningen som tilsier at en asylsøknad skal behandles i det medlemslandet som først registrerte asylsøkeren, er det lite gunstig å være landet som ansees som det enkleste å få asyl i – for i teorien vil da alle som ønsker å få asyl i Europa søke seg til dette landet, som da vil være forpliktet til å realitetsbehandle alle søknadene. Derfor er det viktig å følge med på hva de andre landene gjør på kontrollfronten, og sørge for å være

minst like strenge som dem. Migrasjons- og velferdsutredningen sier det slik: ”Det er ofte problematisk å føre en politikk som skiller seg markant ut fra andre europeiske stater, særlig å føre en klart mer liberal politikk. Det kan føre til flere asylsøkere, visumsøkere, personer som søker om familieinnvandring mfl.” (NOU 2011: 110).

Et eksempel på dette fra norsk historie, er den ”for tidlige” innvandringsstoppen i 1975. Innvandring var ikke noe problem for Norge, landet trengte arbeidskraft, og økonomien blomstret, men allikevel skulle ingen flere innvandrere få innpass i riket (Brochmann 1999: 210). Stater kan også bruke EU som et skjold mot egen folkeopinion, enkelte tiltak er nødvendig for å være på linje med resten av medlemslandene. Disse mekanismene virker til og med i ikke-medlemsland som Norge (Brochmann 1999: 333).

Den internasjonale konteksten har i økende grad gitt premisser for den nasjonale politikken, med mer sofistikerte overvåkingsmetoder, mer gruppetilnærming utad og mer intern overvåking innad. Staters kapasitet til å kontrollere innvandring har ikke minsket, den har økt, rent praktisk (Joppke 1998: 270), og eksternalisering av kontroll har blitt et effektivt instrument for å redusere innvandring (Brochmann 1999: 298).

EU har for eksempel vært særlig flinke til å utarbeide felles politikk for asylsøkere og illegale innvandrere, og kontroll ved felles yttergrenser. Dette viser tydelig at ”festning Europa” ikke ønsker ikke asylshoppere.

2.4. Teoriene integrert

Som nevnt over fremhever Freeman (2011) Eytan Meyers for hans arbeid med å integrere alle de tre overnevnte hovedteoriene i én sammensatt teori. Meyers’ hovedtanke er at man må differensiere mellom hvilken type innvandring det er snakk om, fordi forskjellige faktorer påvirker hva slags kontrollpolitikk stater har overfor forskjellige typer innvandring. For eksempel vil økonomiske forhold spille en stor rolle for hva slags arbeidsinnvandringspolitikk en stat har, men ikke en like stor rolle når det gjelder hvor mange flyktninger staten aksepterer, hevder han (Meyers 2004: 10-17).

I litteraturen om innvandringskontroll finnes det få eller ingen teorier som spesifikt tar for seg returpolitikk eller hvordan det kan måles rent praktisk. Heller ikke Meyers har noen klar teori om kontrollpolitikk overfor avviste asylsøkere, men han har en interessant idé om hva som utgjør en stats politikk overfor ulovlige innvandrere, selv om dette ikke egentlig er tema i hans studie heller. Siden retur handler om å hindre ulovlig innvandring, vil jeg basere min operasjonalisering av returpolitikk på Meyers teorier om kontrollpolitikk overfor ulovlig

innvandrere. Jeg vil imidlertid først kort skissere opp hovedpoengene hans om hvordan ulike sosioøkonomiske og utenrikspolitiske faktorer påvirker ulike typer innvandring mest. Deretter tar jeg for meg operasjonaliseringen av returpolitikk.

Meyers' teori

Kontrollpolitikken bestemmes av et sett sosioøkonomiske og utenrikspolitiske faktorer. Disse vektet forskjellig avhengig av hvilken type innvandring det er snakk om, altså hvorvidt det er snakk om (midlertidig) arbeidsinnvandring, permanent innvandring fra andre kulturer, flyktninger eller ulovlig innvandring (Meyers 2004: 26), som er hovedtypene Meyers opererer med. Faktorene er, ifølge Meyers, statens økonomi, størrelsen på innvandringsbefolkningen som har ulik etnisk og kulturell bakgrunn enn majoritetsbefolkningen i landet, utenrikspolitiske hensyn, kriger og terrortrusler, og ideologiske bølger – altså befolkningens generelle holdning til innvandring slik den oppfattes av myndighetene (Meyers 2004: 26). Kontrollpolitikk definerer han i sin studie som hvor mange innvandrere en stat aksepterer, hvorvidt man differensierer mellom etniske grupper/folk fra andre kulturbakgrunner, og hvorvidt man favoriserer permanent eller midlertidig innvandring.

Tolkningen er at jo flere innvandrere en stat aksepterer, dess mer liberal kontrollpolitikk har staten – og motsatt. Liberal politikk tilsier også at man har en større aksept for innvandrere med forskjellig rase-, etnisk- og kulturell bakgrunn enn majoritetsbefolkningen, mens restriktiv politikk tilsier at man favoriserer personer med lik bakgrunn. Hvor mange innvandrere en stat aksepterer, og hvilken etnisk bakgrunn de har, er egentlig to sider av samme sak, hevder han videre, fordi det i vestlige land i dag er det stort sett snakk om innvandrere med ”ulik” bakgrunn. Kontrollpolitikken defineres dermed av hvor mange innvandrere av ulik bakgrunn man skal akseptere (Meyers 2004: 11).

I tillegg vil det Meyers kaller strukturelle faktorer ved hvert land, som befolkningstetthet, geopolitisk posisjon og økonomisk system, påvirke hva slags type innvandring man foretrekker (Meyers 2004: 10-17). Hvilken type innvandring man foretrekker, vil dermed påvirke hvilke av de sosioøkonomiske og utenrikspolitiske faktorene nevnt over som vil spille størst rolle i politikktutforming. Har man en sterk jordbruksøkonomi hvor sesongarbeidere er et viktig innslag, for eksempel, vil man foretrekke midlertidig arbeidsinnvandring, og det er statens økonomiske situasjon på et gitt tidspunkt som vil vinne frem i utforming av kontrollpolitikken (Meyers 2004: 17-18).

Hvilke faktorer som påvirker de fire typer innvandring

Midlertidig arbeidsinnvandring

Som nevnt vil økonomiske faktorer i stor grad påvirke hvor mange arbeidsinnvandrere en stat tar imot (Meyers 2004: 17-18). Økonomisk nedgangstid fører til strengere innvandringskontroll, mens økonomisk oppgangstid fører til mer liberal politikk og flere innvandrere. Meyers måler dette som årlig arbeidsledighetsnivå, hvor høy ledighet er tegn på generell nedgangstid, mens lav ledighet er tegn på generell oppgangstid (Meyers 2004: 12).

Permanent innvandring

Når det gjelder permanent innvandring vil kontrollpolitikken generelt være mer liberal overfor innvandrere med lik bakgrunn enn overfor innvandrere med ulik bakgrunn (Meyers 2004: 19). Derfor har *størrelsen* på innvandringsbefolkningen mest å si for hvordan kontrollpolitikken overfor permanente innvandrere er. Økonomi og befolkningens holdninger til innvandring spiller også en rolle her (Meyers 2004: 18-19). Kontrollpolitikken overfor permanente innvandrere er altså i størst grad influert av kulturelle faktorer, fordi innvandringen påvirker et lands etniske og politiske karakter. I tillegg konkurrerer de med lokalbefolkningen om de samme velferdsgodene. Jo flere innvandrere (av ulik bakgrunn), dess strengere og mer restriktiv kontrollpolitikk, hevder Meyers. Dette er særlig fremtredene om rasistiske holdninger er utbredt i befolkningen (2004:18-19).

Rent konkret måler Meyers størrelsen på innvandringsbefolkningen som mengden utlendinger som formelt får permanent oppholdstillatelse som en andel av statens befolkning (Meyers 2004: 13).

Generelle rasistiske holdninger i befolkningen gir en mer restriktiv politikk, mens liberale holdninger i samfunnet vil gi en mer liberal kontrollpolitikk. Meyers oppgir i sin teoriepresentasjon ikke hvordan man kan måle dette. Han hevder politisk korrekthet gjør det meget vanskelig å måle. Når rasisme er blitt ulovlig, har det så å si fått en ende på etnisk baserte kriterier for å velge hvem man lar få innvandre, og politikere har funnet andre måter å begrunne utvelgelser og innskrenkninger i kontrollen overfor uønskede personer (Meyers 2004: 16). Jeg velger imidlertid å måle befolkningens oppfatning ut i fra spørreundersøkelser om holdning til innvandring.

Flyktninger og asylsøkere

Kontrollpolitikken overfor flyktninger bestemmes i all hovedsak av utenrikspolitiske hensyn (Meyers 2004: 20-21). Stater tar ifølge Meyers imot flyktninger enten for å markere motstand mot regimet folk flykter fra, vise ansvarlighet overfor tidligere allierte, vise samarbeid overfor nåværende allierte eller for å få internasjonal anerkjennelse og respekt. Asylregimet er det eneste kontrollpolitikkområdet hvor et internasjonalt regime i noen grad dikterer et lands politikk, og dette gjelder særlig for prinsippet om non-refoulement.

Utover at de er flyktninger ligner denne gruppen på permanent, ulik innvandring fordi de forventes å bli lenge i landet, de får velferdstjenester, og de vil potensielt påvirke den etniske, kulturelle og politiske sammensetningen av samfunnet. Dermed vil de samme faktorene som påvirker permanent, ulik innvandring også påvirke flyktningpolitikken i noen grad (Meyers 2004: 20-21).

Asylsøkeres status er imidlertid tvetydig, fordi de fleste asylsøkere vurderes å være ”økonomiske migranter” og ikke reelle flyktninger, og mange får dermed avslag på søknaden. Allikevel blir mange værende i mottakerlandet, enten lovlig eller ulovlig. På den måten faller asylsøkere mellom flere stoler: mellom permanent innvandrer av ulik bakgrunn, flyktning, og ulovlig innvandrer. Meyers hevder at hvilken faktor som veier tyngst bestemmes ved vedtak i asylspørsmålet: Gis det asyl, har utenrikspolitiske hensyn veid tyngst, mens hvis det blir avslag, har kulturelle faktorer veid tyngst (Meyers 2004: 21-22).

Internasjonale forhold vil generelt gi en mer liberal kontrollpolitikk, fordi mottakerland har en tendens til å akseptere innvandrere fra enkelte land for å fremme andre utenrikspolitiske mål, som forbedring av handelsrelasjoner, få internasjonal respekt eller markere politiske holdninger. Dette gjelder særlig for land som har lederambisjoner i den internasjonale politikken, hevder Meyers (2004: 15). Han oppgir imidlertid ikke hvordan dette måles, annet enn at antall flyktninger man tar i mot i et land vil påvirkes av internasjonale faktorer.

Samtidig påvirker regional integrasjon, som tilhørighet til EU, kontrollpolitikken på to måter: Internt blir den mer liberal. Ved nedbyggingen av interne grensekontroller, med fri innvandring medlemslandene imellom, vil imidlertid en felles ekstern kontrollpolitikk formes. Denne vil bli meget restriktiv (Meyers 2004: 15-16).

Ulovlig innvandring

Politikk overfor ulovlige innvandrere omfattes ikke av studien til Meyers. Han hevder imidlertid at samme prinsipp for hva som påvirker kontrollpolitikk generelt også gjelder for kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere, og at dette bør undersøkes nærmere (Meyers 2004: 24-25)

At ulovlig innvandring er ulovlig, betyr nemlig ikke at det ikke finnes variasjoner i kontrollpolitikken som føres fra stat til stat, hevder han. Land investerer ikke alltid kraftig i arbeidet mot ulovlig innvandring. Men i stedet for å se på hvor mange innvandrere man skal akseptere, vil man når man studerer kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere måtte se på hvor mange ressurser som allokeres for å hindre denne typen innvandring, hvilke midler og tiltak som tas i bruk. For eksempel om man tilbyr amnestier og tillater illegale innvandrere å bruke velferdstjenester eller ikke (Meyers 2004: 24-25).

Ulovlig innvandring har noen karakteristikk til felles med permanent, ulik innvandring og andre med arbeidsinnvandring. Hvilke faktorer som vektet tyngst i kontrollpolitikken, avhenger derfor av hvordan staten ser dem. Der hvor de anses for å være midlertidige arbeidsinnvandrere, vil den økonomiske situasjonen og systemet påvirke politikken. Der hvor de anses for å være permanente, vil sammensetningen og størrelsen på innvandrerbefolkningen, sammen med samfunnsforhold generelt, vektet tyngst. Eksterne trusler vil også forsterke dette, spesielt der myndighetene frykter at spioner eller terrorister vil komme inn i landet som ulovlige innvandrere. Derimot vil internasjonale forhold ikke spille noen stor rolle når det gjelder ulovlige innvandrere, hevder Meyers (2004: 24-25).

Definisjon returpolitikk

Kontrollpolitikk overfor ulovlige innvandrere kan altså måles ved å se på *”hvor mange ressurser som allokeres for å hindre denne typen innvandring, hvilke midler og tiltak som tas i bruk”*. Regjeringen hevder i stortingsmelding nr 9 (2009/2010: 46) at det er vanskelig å bekjempe ulovlig innvandring uten effektiv politikk for retur av personer som oppholder seg ulovlig i Schengenområdet. Gitt at returpolitikk dermed har som fremste formål å hindre ulovlig innvandring ved å hindre at personer blir i landet uten lovlig oppholdsgrunnlag, må man for å måle returpolitikken til et land se på hvilke ressurser som legges i returarbeidet. ”Returpolitikk” handler i denne sammenheng derfor om *”de ressurser og tiltak myndighetene iverksetter for at personer med avslag på asylsøknaden skal forlate landet”*.

3. Metode

I forrige kapittel gikk jeg gjennom det teoretiske fundamentet for oppgaven. I dette kapittelet skal jeg forklare nærmere om operasjonaliseringen av begrepet returpolitikk, samt gi en kort beskrivelse av undersøkelsesopplegget, metodebruk og hovedstyrker og -utfordringer ved å gjøre det på denne måten. Jeg vil starte med å gjennomgå et par sentrale premisser oppgavearbeidet hviler på, deriblant forklare hvorfor jeg mener statsbudsjettet beskriver politikk og hvorfor jeg ellers anser det for å være en god kilde. Deretter går jeg igjennom hvordan indikatorene er utledet og kodet i datainnhentingfasen, før jeg vurderer bruken av innholdsanalyse som metodisk verktøy for å svare på problemstillingen. Til slutt tar jeg opp noen metodiske utfordringer når det kommer til utvalg, generaliserbarhet, reliabilitet og validitet i undersøkelsesopplegget.

3.1. Om statsbudsjettet

Om statsbudsjettet som uttrykk for politikk

Som nevnt i forrige kapittel hevder Meyers at i stedet for å fatte beslutninger om hvor mange innvandrere man skal akseptere, vil en stats kontrollpolitikk overfor uønsket innvandring ("ulovlig innvandring") heller omfatte beslutninger om hvor mange ressurser og hvilke tiltak som skal brukes for å holde de uønskede ute (Meyers 2004: 22). Gitt at returpolitikk også har som fremste formål å hindre ulovlig innvandring (Meld. St. 9. 2010: 46) – i form av at personer som har fått avslag på asylsøknaden fortsetter å oppholde seg i landet etter at utreisefristen er utløpt, og dermed befinner seg i landet uten lovlig opphold – vil også returpolitikk kunne måles på samme måte. Returpolitikk handler i denne sammenheng derfor om de ressurser og tiltak myndighetene anvender for at personer med avslag på asylsøknaden skal forlate landet, enten frivillig eller med tvang. Jeg foreslår dermed at returpolitikken utvikling kan måles ved å se på de ressurser og midler myndighetene hvert år bruker for å få avviste asylsøkere ut av landet igjen.

Statsbudsjettet er en god kilde for å måle dette, av to grunner: For det første er det statsbudsjettet som fastsetter retningslinjene for statens utgifter og inntekter det kommende året⁴. All statlig politikk som har en utgiftsside, må finansieres over statsbudsjettet⁵. Det foreslås av regjeringen og vedtas i Stortinget, og det har således svært bred politisk oppslutning. Budsjettforslaget skal gi grunnlag for prioriteringer mellom de forskjellige

⁴ Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statsbudsjettet.html?id=1437>

⁵ Eller i de påfølgende endringsproporsjonene – disse må uansett gjennom samme vedtaksprosess.

statlige ansvarsområder ”i samsvar med gjeldende politiske mål” (jf. § 5 i reglementet for økonomistyring i staten)⁶. I bevilgningsreglementet for statsbudsjettet står det i tillegg at bevilgningsforslagene skal redegjøres for og begrunnes (jf. § 9). Statsbudsjettene viser med andre ord hvor mye ressurser som tilføres hvert politikkområde, prioriteringen mellom dem og begrunnelsen for dem.⁷

For det andre er statsbudsjettet, når det vedtas i Stortinget, et bindende politisk dokument⁸. Det vil si at politikken som ønskes gjennomført og får ressurser over statsbudsjettet, pliktes å gjennomføres av departementene, og således må kunne ses på som faktisk utført politikk.

Sammenligner man dette for eksempel med de forskjellige politiske partiprogrammene, eller politiske plattformer som sittende regjerings Soria Moria-erklæringer, er statsbudsjettet et klarere uttrykk for faktisk ønsket og utøvd politikk, siden partiprogrammene ikke er bindene på samme måte. Programmene sier noe om hvordan de forskjellige partiene ønsker at politikken skal være i en ideell verden, og de er bindende i den forstand at partiene lover å arbeide for at deres politikk skal gjennomføres så langt de har mulighet til det, men de er ikke bindende i den forstand at staten plikter å gjennomføre den. Statsbudsjettet fremstiller imidlertid de politiske prioriteringer slik de faktisk er det gjeldende året. Det betyr at statsbudsjettet er summen av den politikken som prioriteres av de styrende partiene – til motsetning fra programmene, som beskriver deres ideelle politiske situasjon før nødvendige prioriteringer er foretatt. I tillegg vil all politikk som fremmes gjennom offentlige utredninger og påfølgende stortingsmeldinger også måtte finansieres over statsbudsjettet. Budsjettene fanger således opp alt som gjennomføres av faktisk politikktutforming.

Svakheten her er at statsbudsjettet ikke vil omfatte politikk som ikke har noen kostnadssider. På returområdet er det imidlertid vanskelig å se for seg kontrollpolitiske tiltak som ikke medfører en kostnadsside, spesielt når definisjonen av returpolitikk i denne sammenheng er så nært knyttet til ressursbruk.

Gitt at myndighetene på returfeltet i denne sammenheng er ensbetydende med statlige myndigheter – siden politi, utlendingsdirektoratet, utlendingsnemda og domstoler alle er statlige organer – vil myndighetenes ressursbruk være statlig ressursbruk. Siden det er statens returpolitikk som behandles her, og siden alle statens utgifter og inntekter omtales i

⁶ http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

⁷ Jamfør bevilgningsreglementet, Stortingets vedtak av 19. november 1959, med endringer, siste 26. mai 2005: <http://www.stortinget.no/PageFiles/589/Bevilgningsreglementet.pdf>

⁸ Jf. reglementet for økonomistyring i statens § 6, om departementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak, hvor det står at hvert departement skal treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene i statsbudsjettet.

statsbudsjettet, vil også utgifter til returpolitikken omtales i budsjettet. Når jeg ønsker å se på den faktiske utviklingen av returpolitikk, og ikke hvordan aktørene hevder de ønsker at den skulle være, er derfor statsbudsjettet en svært relevant kilde.

Om statsbudsjettet som kilde

Statsbudsjettet er et offentlig dokument som er svært lett tilgjengelig. I tillegg er dokumentanalyse en lite påtrengende metode. Rent kildekritisk vurderes ofte offentlige dokumenter som uproblematisk beretninger da de ses på som særskilt troverdige (Ryghaug 2002: 306, Kjeldstadli 1992: 162, Krippendorff 1980: 29-31), noe som skulle tilsi at kravene til både indre og ytre kildekritikk – kildens relevans overfor forskningsspørsmålet og dens troverdighet – kan anses som oppfylt (Kjeldstadli 1992: 172) gitt statsbudsjettets posisjon som et bindende dokument for faktisk politikk.

Statsbudsjettet skrives i departementene, på vegne av regjeringen, til nasjonalforsamlingen, som vedtar budsjettet for kommende år. Dokumentet står således svært nært i tid til den historiske situasjonen det beskriver; det er skrevet nettopp for å diktere påfølgende års statlige utgifter, inntekter og prioriteringer. I tillegg er dokumentene jeg ser på ikke ”av eldre dato”, de stammer fra – og omhandler – den nærmeste fortid, og jeg har fått dem via Finansdepartementet, som står ansvarlig for dem. Det er således ingen grunn til å tvile på deres ekthet eller om de som skrev dokumentet faktisk kunne noe vite noe om det som omhandles (Ryghaug 2002: 306, Kjeldstadli 1992: 169, Krippendorff 1980: 24).

Videre hevder Kjeldstadli (1992: 168) at troverdigheten til et dokument som kilde øker hvis flere signerer det. Statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget – Norges folkevalgte nasjonalforsamling – hvis hovedoppgave er, i tillegg til å vedta lover, nettopp å bestemme statens budsjett⁹. Dermed er det neppe tvil om statsbudsjettets ekthet eller rolle som dokument (Kjeldstadli 1992: 169, McCulloch 2004: 25-27).

Med unntak av Justisdepartementets fagproposisjon for 2001, som jeg lånte i papirkopi fra departementet, har jeg funnet alle dokumentene på regjeringens egen nettside om statsbudsjettet, www.statsbudsjettet.no. McCulloch hevder at dokumenter fra internett rent kildekritisk ligner på andre dokumenter, bortsett fra at man må være ekstra nøye med hvorvidt de kan ha blitt endret. I tillegg mener han man må være ekstra forsiktige med dokumenter fra offentlige etater på nett, fordi disse ofte er vinklet og har en tendens til å fremstille avsenderen i et svært godt lys (McCulloch 2004: 30-35). Ettersom statsbudsjettet først og fremst ikke er

⁹ <http://stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/>

skrevet for nettpublisering, men kun bruker nettet som en publiseringskanal for et allerede nedskrevet dokument, er det vanskelig å se at det faktisk at jeg har funnet dokumentene på nett kan ha noe å si for dets troverdighet.

Kjeldstadli (1992: 167) nevner også at man i praktisk forskning må finne kilden som raskest gir tilstrekkelig, sikrest informasjon. Koblet med statsbudsjettets troverdighet, gjør dets tilgjengelighet det til en veldig praktisk kilde. Det er gratis, som er kostnadsbesparende, det lastes ned fra nett, som er tidsbesparende, og at kildematerialet er allment tilgjengelig gjør undersøkelsen lettere etterprøvable.

I tillegg er dokumentanalyse en lite påtrengende metode. Det er enveiskommunikasjon fra dokumentet, jeg kan ikke påvirke hvordan data utformes (kun hvordan de tolkes), så det er ingen fare for at jeg har et datasett ingen andre kan gjenskape (Kjeldstadli 1992: 162, Krippendorff 1980: 29-31). Dette er ikke nødvendigvis tilfelle for andre mulige metoder for å få svar på problemstillingen, som for eksempel intervjuer, hvor forskerens fremferd i datainnsamlingen spiller en rolle for hvordan utfallet blir og dermed hva slags data man får (Manheim 2006: 8).

Det kan tenkes at intervjuer med byråkratene som lager forslaget til statsbudsjettene, eller politikerne som legger føringene, ville kunne svart på problemstillingen, og kanskje gitt dypere innsikt for eksempel i hvorfor returpolitikken har utviklet seg som den har. Særlig siden tidsepoken jeg ser på er så nær fortid, og de fleste sentrale aktørene fortsatt er sentrale aktører, ville intervjuer kunne gitt gode, grundige og informerte svar. Samtidig ville svarene også kunne bli påvirket av aktørenes private agendaer, gitt at de fortsatt er sentrale aktører, og i tillegg kan man risikere kildenes selektive hukommelse – at de prøver å beskrive sin rolle som mer viktig eller mer positiv enn den faktisk var (Andersen 2006: 282). Når jeg er ute etter statens returpolitikk som sådan, og ikke aktørperspektivet fra dem som har utformet den, ser jeg dermed statsbudsjettet som en god, reliabel, relativt objektiv og praktisk kilde.

Om å lese statsbudsjettet

Statsbudsjettet legges frem i flere forskjellige dokumenter: *Nasjonalbudsjettet*, som er Finansdepartementets ”hovedbudsjett”, hvor regjeringen gir en oversikt over samfunnsøkonomien og begrunner sine overordnede prioriteringer og budsjettforslag. *Proposisjon til Stortinget nr. 1, (Prop. 1 S) Gul bok* fremstiller regjeringens forslag til budsjettvedtak. I forslaget til vedtak blir det samlede statsbudsjettet fordelt på kapitler og poster etter departement. Detaljene i forslaget kommer imidlertid i *fagproposisjonene* fra

hvert departement. Hvert departement har således sitt "eget" budsjett, hvor de skisserer opp hovedutfordringene for det kommende år og hvilke tiltak regjeringen ønsker å fokusere på. Å lese alle disse dokumentene vil ikke bare være tidkrevende, men også ganske unødvendig for å besvare problemstillingen. En form for datareduksjon, å unnlate å ta med det som viser seg å være irrelevant (Krippendorff 1980: 55), er derfor på sin plass.

I bevilgningsreglementets § 4 står det at utgifts- og inntektsposter som gjelder samme formål så langt det er mulig skal behandles under samme kapittel. Dette vil si at innvandringspolitikken, inkludert retur, i all hovedsak omtales i ett kapittel i fagbudsjettet til det departementet som til enhver tid har ansvar for innvandring. I tillegg, siden politiet har ansvaret for tvangsretur og identifikasjonsarbeid i forbindelse med asylsøkere uten id-papirer, finnes det også omtale av retur i Justisdepartementets budsjettkapittel om politiet. Jeg antar på bakgrunn av § 4 at det ikke finnes returrelaterte tema i andre kapitler eller i andre fagbudsjetter.

Jeg deler budsjettene inn i fire kategorier: "fagbudsjett" er hovedbudsjettet for det departementet som har ansvar for innvandring¹⁰, "justisbudsjettet" omtaler Justisdepartementets budsjett (disse slås sammen fra 2011, da innvandring som fagfelt ble overført til Justisdepartementet), "revidert" er det samlede reviderte budsjettet som legges frem i mai hvert år (dette er kun ett dokument) og "tillegg" betyr de årene hvor det har vært regjeringsskifte, og den nye regjeringen har fremlagt sine budsjettendringer i et tilleggsdokument. Dette gjøres for å få se hvorvidt eventuelle endringer primært skjer i regi av fagdepartement, justissektoren eller ved spesielle hendelser, som revidert budsjett og tilleggsbudsjett kan indikere. Revidert budsjett markerer endringer regjeringen ønsker å gjøre fra allerede vedtatt budsjett i viktige politiske saker. Hvorvidt og hvordan retur omtales her, vil altså kunne være viktig for helheten, ved at store endringer i politikken og i ressursbruken må omtales. Derfor velger jeg også å inkludere dette i opplegget. Det samme gjelder for tilleggsbudsjettene, selv om de ikke er hyppige. I perioden jeg ser på er der kun to, og de har kommet ved regjeringsskifter. King (1994: 12) hevder at studien forbedres dersom vi samler inn data på så mange observerbare implikasjoner som mulig, og dette er et forsøk på å nyansere utviklingen.

¹⁰ Se kap. 2 for oversikt

3. 2. Operasjonalisering av problemstillingen

Statsbudsjettene fra og med år 2000 til og med år 2012 er altså enhetene i min undersøkelse. Hele universet av enheter undersøkes, dermed er det ikke snakk om et utvalg (Krippendorff 1980: 54). Jeg vil i det videre redegjøre for variablene i undersøkelsen. For å finne ut av hvordan returpolitikken i Norge har utviklet seg de siste 13 årene, er det særlig to uttrykk som må defineres nærmere. Den avhengige variabelen, ”returpolitikk” er, for å bruke Adcock og Colliers uttrykk (Adcock 2001: 531), et bakgrunnsbegrep som trenger empiriske indikatorer som kan observeres i statsbudsjettet. I tillegg må den uavhengige variabelen ”utvikling” også presiseres (Lund 2002: 84-85, Krippendorff 1980: 27, Manheim 2006: 5, 19-21). For å unngå tilfeldige målefeil, som kan skade validiteten til et forskningsopplegg, er det viktig å vise hvordan data er anskaffet og tolket (Krippendorff 1980: 49-55). Derfor redegjør jeg først for hvordan jeg definerer og koder den avhengige variabelen returpolitikk, deretter drøfter jeg kort den uavhengige variabelen.

Avhengig variabel

Den avhengige variabelen i min undersøkelse er norsk returpolitikk overfor avviste asylsøkere. Operasjonaliseringen av et begrep bør skje på bakgrunn av teorier om fenomenet (Krippendorff 1980: 23-25, Lund 2002: 84-85, Manheim 2006: 13, Adcock 2001: 532), og med dette i tankene baserer jeg operasjonaliseringen på Meyers’ teorier om kontrollpolitikk overfor ulovlige innvandrere, og min påfølgende definisjon av returpolitikk som ”de ressurser og tiltak myndighetene iverksetter for at personer med avslag på asylsøknaden skal forlate landet”. For å bruke begrepsoperasjonaliseringslisten til Adcock og Collier, er ”returpolitikk” mitt bakgrunnsbegrep, og definisjonen over blir det systematiserte begrepet, som er en mer eksplisitt definisjon tilpasset analysesituasjonen (Adcock 2001: 530). Siden både ”ressurser” og ”tiltak” kan ha flere betydninger, må også disse operasjonaliseres med indikatorer – de konkrete variablene som gjenfinnes i statsbudsjettet (Adcock 2001: 532-533).

”Resurser” er et vidt begrep, som kan tolkes snevert, som for eksempel ”penger” (McConnell 2011) eller vidt, som for eksempel tankearbeid, kunnskapstilfang eller midler som kan brukes for å påvirke politiske vedtak¹¹. ”Tiltak” er også tvetydig, og må presiseres for å kunne kodes korrekt i statsbudsjettet (Krippendorff 1980: 49-55).

For å fange opp de riktige sidene ved det systematiserte begrepet, har jeg fem indikatorer: Pengebeløp, fokus, returfremmende tiltak, argumenter om retur og antall

¹¹ Politisk ressurs. (27.02.2013) I Store norske leksikon. Hentet fra: http://snl.no/politisk_ressurs

returnerte. Jeg vil her gi en kort forklaring på hver av indikatorene, tanken bak og hvordan de avgrenses og kodes.

I. Penger

Den kanskje mest opplagte tolkningen av ordet ressurs i statsbudsjettssammenheng er pengebeløp som bevilges til retur. Ved å se på beløpene som brukes på et politikkområde, får man et innblikk i om det er politisk vilje til faktisk å bruke ressurser på å oppnå politiske mål, det vil si hvorvidt det er politisk viktig at målene blir nådd i løpet av perioden. Overraskende nok er det ikke så enkelt som man kanskje skulle tro – gitt statsbudsjettets funksjon – å få oversikt over alle beløp som går til returarbeid. Det er ingen ”returpost” hvor absolutt alle utgifter i forbindelse med retur av asylsøkere med avslag føres. Beløp til forskjellige deler av arbeidet føres på forskjellige utgiftsposter, og da ofte i samleposter til ”drift” hvor flere forskjellige andre oppgaver også tildeles penger samtidig. Dette kompliseres ytterligere ved at postene ofte er rammeposter, hvor detaljene overlates til forvaltningen, og således ikke kan leses ut av budsjettet¹².

Det enkleste, og i denne sammenheng anser jeg det derfor for det beste, er derfor å dele indikatoren opp i to variabler: En kartlegging av øremerkede beløp til retur slik de omtales i budsjettene, samt én utgiftspost, ”Post 72: Retur og tilbakevending for flyktninger”, som omhandler retur støtte. Disse to innfallsvinklene kan overlape noe, da et beløp kan øremerkes som retur støtte, men overlappingen er på ingen måte fullstendig, og de må ses på som to separate tilnærminger til å finne ut av hvordan pengebruken på retur utvikler seg i perioden.

Det kan innvendes at det er tvangsreturer som koster mest penger (se for eksempel AID St.prp. nr. 1 2007: 327), og at det derfor ville gitt mer mening å prøve å finne ut hvor mye penger som går til faktiske tvangsreturer av asylsøkere med avslag, for eksempel ved å spore utgiftspostene til Politiets utlendingsenhet. Det er to grunner til at jeg ikke gjør det – for det første har ikke PU eksistert gjennom hele perioden, og for det andre har PU også andre oppgaver enn tvangsreturer. Dermed melder problemet seg om hvilke midler som faktisk brukes til hva – og datamaterialet ville bli mindre sikkert enn det jeg forslår å bruke. Når det gjelder tolkningen av indikatoren, gjøres denne dikotom: Hvis pengebruken øker, tolkes det slik at returpolitikken blir strengere. Dersom den minker, representerer det en

¹² For å få en oversikt over alle beløp som brukes på returarbeidet, måtte jeg laget en detaljert driftsanalyse for hele utlendingsforvaltningen – noe som går ut over hva statsbudsjettet som dokument kan si noe om, og som dermed ville blitt en helt annen oppgave.

mildere returpolitikk. Det gir lite mening å prøve å gradere beløpene – det er ikke slik at om pengebruken øker fra 50 millioner kroner til 100 millioner kroner et år, så har vi fått en dobbelt så streng returpolitikk. Men det gir mening å se om det øker eller minker. For å kunne sammenligne beløp på tvers av årstall, vil jeg standardisere beløpene i år 2000-kroner ved hjelp av SSBs priskalkulator¹³.

Øremerkede beløp

Dette er en interessant indikator fordi den viser ressursbruk. Å se på de øremerkede beløpene som omtales i teksten vil som sagt ikke gi en uttømmende liste over hvor store beløp som faktisk går til returarbeid hvert år, men de er et uttrykk for den politisk viktigste ressursbruken. Ifølge bevilgningsreglementet skal statsbudsjettet omtale de viktigste politiske prioriteringene, og ved å fremheve beløp som skal gå til returarbeid i teksten markeres disse som særskilt politisk viktige. I tillegg er beløpene særlig interessante fordi øremerking kan ses på som politisk detaljstyring – altså særlig politisk interesse og en politisering av returfeltet. Ved ”vanlig” budsjettering – uten øremerking – gir politikerne rammer og hovedmål, og så er det opp til forvaltningen å finne løsninger innenfor disse rammene. Mål og ressursbruk er politisk bestemt, mens detaljene er faglig bestemt. Ved øremerking gjøres også detaljene politisk bestemte, ved at man velger én bestemt måte å bruke ett bestemt beløp på.

Rent praktisk vil jeg ved gjennomlesing av budsjettene notere ned beløp der det eksplisitt fremgår at pengene skal gå til – eller skal tas fra – retur, og så summerer jeg for hvert år. Dersom det står at et beløp skal gå til flere ting, deriblant retur, vil dette ikke telle med, fordi det da er vanskelig å si hvor stor del av totalbeløpet som faktisk går til retur. Beløper til tilstøtende arbeid, som drift av asylmottak for eksempel, vil heller ikke inngå, siden ikke alle som bor på mottak skal returneres. Å finne ut hva som inngår i kategorien ”øremerkede beløp” og ikke krever altså noe tolkningsarbeid, siden det er det materielle innholdet og ikke tekstens semantiske utforming som kodes, men med skillet jeg har skissert opp mellom kun retur og andre tiltak anser jeg det ikke for veldig kontroversielt.

Mer øremerking viser mer politisk styring, noe som også tolkes som et særlig uttrykk for en strengere politikk fordi det da er spesielt politisk viktig at tiltakene gjennomføres.

¹³ <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi/tilleggsinformasjon/om-priskalkulatoren>

Post 72 ”Retur og tilbakevending for flyktninger”¹⁴

Dette er utgiftsposten hvor statens utgifter til returstøtte – altså støtte til personer som returnerer til sine hjemland frivillig – føres. Dette er også den eneste utgiftsposten jeg følger år for år i budsjettet, da det er den som i ”renest form” kun omhandler returmidler. Posten begynte imidlertid som en post hvor man førte utgifter til returstøtte til faktisk flyktninger som ønsket å returnere til sine hjemland. Faktiske flyktninger har fått innvilget asylsøknaden, og faller således utenfor denne studiens tema, som er retur av dem som har fått avslag på asylsøknaden. I 2003 åpnes det imidlertid opp for å bruke pengene på denne posten til returstøtte til asylsøkere med avslag som returnerer frivillig.

Rent praktisk vil jeg for hvert år notere ned hvor stort beløp som foreslås bevilget til returstøtte over posten. Pengebruken over denne posten kan være toneangivende for pengebruken på retur generelt, for jo større beløp som bevilges til returstøtte, dess flere personer kan man anta at myndighetene regner med vil benytte seg av tilbudet (med forbehold om at returstøtten per person ikke øker drastisk). Og om flere personer benytter seg av returstøtten og faktisk returnerer frivillig, dess større beløp trengs for eksempel også til forvaltningens driftsutgifter forbundet med returen.

II. Fokus på retur

Som nevnt, kan ressurs også tolkes som kunnskapstilfang eller midler som kan brukes for å påvirke politiske vedtak. Oppmerksomheten myndighetene gir et politikkområde indikerer hvorvidt området er politisk viktig eller ikke. Selv om statsbudsjettet ikke er en konstant enhet i form av at det skal ha et gitt antall sidetall hvert år, for eksempel, så er det et relativt begrenset medium som skal vise politiske prioriteringer. Dette indikerer at jo mer omtale retur får, dess viktigere anses det for å være. Også her har jeg delt indikatoren i to: Jeg teller hvor mange ganger retur nevnes, og jeg ser på hvorvidt retur betegnes som et mål eller som en utfordring.

Økt fokus i seg selv indikerer ikke nødvendigvis en strengere returpolitikk, men statsbudsjettet skal beskrive de viktigste politikkområdene og prioriteringene, noe som vil tilsi at desto mer omtale et politikkområde får, dess viktigere kan det anses å være politisk – og hvis returpolitikk anses som viktig av myndighetene, mener jeg det er grunn til å anta at den blir strengere, særlig hvis retur omtales som et mål.

¹⁴ I de første budsjettene finnes posten under kap. 521, f.o.m. 2006 er posten flyttet til kap. 520, og fra 2010 til kap. 490.

Antall ganger retur nevnes

Denne indikatoren måler hvor ofte ordet ”retur” nevnes i statsbudsjettene. Man skal være forsiktig med å tolke for mye ut i fra ordtelling alene. Det kan hende, for å sette det på spissen, at det står i budsjettene ”retur er ikke viktig”, og dette vil i så fall ikke fanges opp av en ordtelling, som tvert i mot vil tolke retur som viktigere jo oftere det nevnes.

En større innvending er kanskje at å telle ett enkelt ord som betegnende for fokuset på et fenomen kan være villedende. Det kan tenkes at det er ordbruken som endrer seg gjennom perioden, og ikke fokuset på fenomenet det betegner (Krippendorff 1980: 60). Ved kun å telle enkeltord kan det være en fare for at jeg dermed tolker dokumentet feil. Det kan tenkes at myndighetene på begynnelsen av perioden brukte et annet ord enn ”retur” når de snakket om returarbeid, og at fokuset har vært annerledes enn jeg finner når jeg teller antall ganger ordet nevnes.

Jeg vil imidlertid trekke frem to forhold som tilsier at det ikke er ordbruken som har endret seg, men at det faktisk er en reell utvikling i fokuset på retur som vises gjennom ordtellingen: For det første viser så å si ingen av innvandringsteoretikerne til fenomenet retur før år 2000 (se for eksempel Brochmann 1999). Returproblematikk er, så vidt jeg har sett, ikke blitt omtalt som et fenomen, verken som man bør ta på alvor, som en utfordring, eller på andre måter nevnt i det hele tatt som et element i innvandringsteori eller -historie, og dette mener jeg må tas til inntekt for at det faktisk ikke ble drøftet særlig før på 2000-tallet. For det andre, hvis man ser på tidligere forskning på området, er det ikke nevnt noen offentlige utredninger eller forskningsprosjekter om returproblematikken før midten av 2000-tallet. Før 2000 lå fokuset på tilbakevending for flyktninger, ikke på retur av personer uten oppholdstillatelse. Dermed tør jeg påstå at min opptelling av ordet retur ikke er misvisende når det kommer til fokuset retur har fått gjennom perioden.

Rent praktisk bruker jeg søkefunksjonen i pdf-dokumentene, og søker på ordet ”retur”. For hver gang det nevnes i en relevant sammenheng – altså når tema i konteksten er retur av asylsøkere med avslag på søknaden – setter jeg en strek. Så summerer jeg opp antall streker per budsjett per år¹⁵.

¹⁵ ”Retur” nevnes også i forbindelse med utviste straffedømte, ulovlig bortførte barn, retur av papir, flasker og emballasje og retur av fanger til fengsel, men disse telles altså ikke.

Retur som mål eller utfordring

I begynnelsen av hvert departements budsjett er det en liste over hovedmål og hovedutfordringer for departementets samlede ansvarsområder. Det samme gjelder for hvert kapittel: På begynnelsen av budsjettkapitlet om innvandring, og på begynnelsen av budsjettkapitlet om politiet, er det listet opp hovedutfordringer og hovedmål for sektoren. Jeg skal for hvert år registrere hvorvidt retur av asylsøkere med avslag på søknaden er listet opp som en utfordring eller et mål for sektoren, og hvorvidt det er listet opp som en utfordring eller et mål for departementet. Dette kodes på enkleste måte, med ”ja” eller ”nei” under de fire kategoriene ”mål for departementet”, ”utfordring for departementet”, ”mål for Innvandringsavdelingen” og ”utfordring for Innvandringsavdelingen”. Tanken er at det viser politisk oppmerksomhet og prioriteringsgrad hvis retur fremheves som viktigere enn andre tema, altså hvis det nevnes på listen. At det trekkes frem som et mål eller en utfordring på departementsnivå, vil med andre ord indikere at retur anses som viktigere det gjeldende året enn om det ”kun” hadde vært en utfordring for politiet, for eksempel – og mye viktigere enn om det ikke hadde vært nevnt i det hele tatt.

III. Returfremmende tiltak

Hvordan returpolitikken har utviklet seg, innebærer også hvilke konkrete returfremmende tiltak – altså hvilke midler – myndighetene bruker for å gjennomføre politikken og effektivere returer. Denne indikatoren speiler særlig ”... og tiltak” i definisjonen av returpolitikk over. En kartlegging av hvilke tiltak, om noen, som har vokst frem gjennom perioden er derfor av interesse. Med tanke på avisoverskrifter de siste årene, ligger en antagelse om at det har blitt flere tiltak gjennom perioden til grunn før undersøkelsen. Returfremmende tiltak kan være så mangt, men jeg har valgt å fokusere på fem kategorier. Samlet sett vil indikatoren tolkes som at flere tiltak gir en strengere returpolitikk, mens færre vil gi en mildere returpolitikk.

Returstøtte: Beløpene som tilbys den enkelte asylsøker med avslag dersom personen returnerer frivillig. Denne kategorien er interessant fordi den kan ”sjekke” hvorvidt den totale returstøtteposten øker eller minker som følge av størrelsen på beløpene som tilbys. Den er også interessant fordi den viser direkte ressursbruk, penger rett til avviste asylsøkere, som kun utbetales dersom man faktisk returnerer. Jo større beløp eller jo flere grupper som tilbys støtte, dess strengere kontrollpolitikk, og motsatt: Jo mindre beløp og jo færre som tilbys støtte, dess mildere politikk.

Returavtaler er enkelt forklart avtaler myndighetene gjør med andre lands myndigheter om at de skal ta tilbake borgerne sine når de tvangsreturneres fra Norge. Variabelen viser således utviklingen i mulighetene for tvangsretur, og jo flere avtaler som inngås, dess strengere er politikken, fordi de viser evne og vilje til retur selv der personen ikke ønsker å returnere. Og motsatt: dersom returavtaler avvikes eller sies opp, viser det en oppmykning i politikken.

Frivillige returprogrammer er et tilbud om assistert retur til hjemlandet dersom personen reiser frivillig. Tanken er at disse avtalene skal fungere som gulrøtter, mens returavtalene skal være piskene som får avviste asylsøkere til å velge frivillig retur. Ved å se på utviklingen av returprogrammene parallelt med returavtalene, vil det til en viss grad kunne si noe om politikken lykkes. Logikken er den samme: jo flere returprogrammer som tilbys, dess strengere politikk – og motsatt, jo færre programmer, dess mildere politikk.

Asylmottak tas med som et tiltak fordi det oppfattes som et veldig offentlig og kontroversielt tema som har fått mye medieoppmerksomhet, særlig i 2009 – 2010 med branner på ventemottak.¹⁶ En differensiering av mottaksordningen, for eksempel med egne returmottak, vil vise en dedikasjon fra myndighetenes side om at returer skal gjennomføres, og vil således være et uttrykk for en strengere politikk.

Organisatoriske endringer i utlendingsforvaltningen betyr her endringer i hvordan det jobbes for å effektivisere returer, for eksempel ved å opprette egne politiorganer som hovedsakelig skal jobbe med retur. Dette viser at myndighetene er villig til å øremerke ikke bare penger, men også stillingshjemler som kun skal jobbe med returfeltet, i stedet for andre politisaker. Dette viser en dedikasjon til å få gjennomført returer, noe som viser en strengere returpolitikk. I motsatt fall, om man oppløser enheter dedikert til returarbeid, for å bruke lønnsmidlene og arbeidstimene på annet arbeid, antyder det en mildere politikk.

Et par av disse kategoriene er enkle å finne i statsbudsjettet. Både returavtaler og frivillige returprogrammer listes opp i egne bokser i fagbudsjettene, og disse er dermed relativt enkle å kode. Der et budsjett oppgir et annet årstall for en opprettelse eller nedleggelse av en avtale, vil jeg alltid føre det sist oppgitte årstallet, da jeg antar dette er mest korrekt.

¹⁶ Se for eksempel Aftenposten 6. juli 2010: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3720993.ece#.UYj4e8py11A> og NRK 7. juli 2010: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7200103>

Endringer i utlendingsforvaltningens arbeid med retur tas med der det eksplisitt står at de organisatoriske endringene gjøres for å forbedre returarbeidet. Om man reorganiserer UDI for å få raskere saksbehandling, faller det utenfor, da dette ikke går direkte på retur. Det samme gjelder for asylmottakene. Dersom endringen i mottakssystemet skjer for å fremme returer, er det tatt med – dersom det gjøres av økonomiske grunner, for eksempel, er det ikke tatt med. Disse to kategoriene er ikke å finne som ferdige skjemaer i budsjettene, og er derfor kodet fortløpende under lesingen av omtalen av de relevante utgiftspostene. Det samme gjelder også beløpene under retur støtte, men disse omtales som regel under omtalen av post 72.

Skjev kategori?

Et fokus på returfremmende tiltak alene er kanskje forhåndsdisponert for å konkludere med en strengere returpolitikk, fordi ett eller få tiltak er strengere enn ingen, og fordi det ikke er like lett å måle ”ikke-tiltak” eller tiltak som velges bort. I tillegg vil andre eventuelle typer tiltak overfor avviste asylsøkere som ikke fremmer retur, som for eksempel amnestier, potensielt vise en oppmykning av kontrollpolitikken. Disse fanges således ikke opp her. Når jeg likevel mener kategorien er vesentlig, er det fordi jeg først og fremst ser på utviklingen av returpolitikken som sådan og ikke nødvendigvis alle sider av kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere. Min indikator vil også fange opp eventuelle avviklinger av returfremmende tiltak, som vil ses på som en eventuell oppmykning av politikken, og således er det liten sjanse for at fremstillingen blir skjev.

IV. Argumenter

Som tidligere nevnt står det i bevilgningsreglementet for statsbudsjettet at bevilgningene skal prioriteres og begrunnes. Dette skaper en forventning om å finne argumenter for politikken som søkes gjennomført. Hvorvidt og hvordan det i budsjettene argumenteres om retur, vil gi en pekepinn på om myndighetene mener retur er viktig, og hvorfor, og til en viss grad hvorvidt det blir oppfattet som et kontroversielt politikkfelt. ”Argument” er således den eneste av indikatorene som direkte kan være med på å besvare del to av problemstillingen om hva som kan forklare utviklingen av returpolitikken de siste 13 årene.

Rent praktisk vil jeg ved gjennomlesing av dokumentene merke meg hvordan retur er omtalt. Der *hensikten* med retur er beskrevet, og ikke kun det praktiske innholdet i et returfremmende tiltak, vil jeg karakterisere dette som et argument. Jeg har valgt å dele variabelen opp langs fire dimensjoner basert på hovedteoriene for innvandringskontroll

beskrevet i teorikapittelet: ”økonomiske argumenter for retur”, ”kulturelle argumenter for retur”, ”internasjonale argumenter for retur” og ”annet”. Dersom et argument er innom flere eller alle fire motiver, vil det gi uttelling i alle de nevnte kategoriene. Der hvor samme argument forekommer mer enn en gang i samme budsjett, for eksempel under omtalen av flere forskjellige utgiftsposter, vil jeg kun registrere det én gang. Etter å ha lest alle budsjettene for ett år, vil jeg summere opp antall argumenter i hver kategori.

Der hvor teksten kan tolkes som antydende, altså at det *kanskje* kunne være et argument, har jeg valgt å se bort i fra det – av hensyn til at dette ville være mindre etterprøvbart, da det involverer mer tolkning enn ”rene” argument gjør. Ren hensikt uttrykkes for eksempel ved at det står ”retur er viktig fordi...” eller ”for å [sett inn argument] er retur nyttig”. Dette er en ganske streng avgrensning av hva som utgjør argumenter. For eksempel vil ikke

”Det er et viktig signal for å stoppe dem som vurderer å reise til Norge for søke asyl uten å ha grunnlag for det”(revidert 2002: 48) regnes som et argument, fordi det er beskrivende mer enn argumenterende – det sier ikke noe om *hvorfor* det er viktig å stoppe dem som vurderer Norge. Selve kodingen blir derfor gjenstand for noe subjektiv tolking, noe som kan skade reliabiliteten og dermed validiteten, men ved å holde kategoriene relativt grove og argumentkriteriet strengt, prøver jeg å minimere tolkningsbehovet.

Når det gjelder hvordan utfallet av kodingen skal tolkes, er det ikke gitt at frekvenstelling av hvor ofte et argument nevnes nødvendigvis er meningsfylt, særlig siden jeg kun teller et argument én gang per budsjett. Det kan for eksempel tenkes at et argument vekter tyngre enn et annet, selv om begge nevnes i budsjettene, og dette fanges ikke opp av en frekvenstelling. Det er med andre ord ikke gitt at ”økonomiske motiver” er dobbelt så viktige som kulturelle dersom det første nevnes dobbelt så mange ganger. Men å forsøke å dele argumentene inn i ”tungtveiende” og ”mindre tungtveiende”, for eksempel, vil kreve en dypere forståelse av teksten enn det en relativt kjapp gjennomlesing av budsjettene kan gi, og vil således ikke være metodisk forsvarlig. Jeg fremholder derfor at hvor ofte en argumenttype nevnes kan si noe om viktigheten politisk myndighet tildeler den, og dermed at dersom økonomiske argumenter blir nevnt oftere enn de andre typene, er dette fordi myndighetene vektlegger økonomiske forhold i utformingen av returpolitikken. Jeg vil også se funnene mine opp mot kontrollteoriene, for å se om de stemmer overens med teoretikernes antagelser. Gjør de det, anser jeg dem for mer troverdige.

Det er ikke nødvendigvis gitt at statsbudsjettet som sådan kan forventes å prioritere argumentene, selv om det skal prioritere bevilgningene. Gitt statsbudsjettets funksjon som økonomisk dokument, kan det være rimelig å anta at økonomiske argumenter vil fremheves. I tillegg er det muligens naivt å forvente kulturelle begrunnelser, som rasisme eller etniske årsaker til kontroll, i et så offentlig dokument som statsbudsjettet er, da all form for etnisk diskriminering ses på som ekstremt politisk ukorrekt (Meyers 2004: 16).

Til tross for disse innvendingene, fremholder jeg at indikatoren er interessant fordi den kan vise hvorvidt teoretikerne har rett i at all kontroll stammer fra enten økonomiske, kulturelle eller internasjonale forhold, eller om myndighetene legger vekt på andre faktorer. Det er også i seg selv interessant å se på hvordan myndighetene argumenterer om retur – og ikke minst hvorvidt argumentasjonen har endret seg gjennom perioden, både innholdsmessig og i omfang.

V. Antall returnerte

I budsjettreglementet for statsbudsjettet står det at budsjettforslagene skal redegjøre for hva som er oppnådd på et saksfelt, og hvilke mål som siktes oppnådd med det inneværende budsjettforslaget (§ 5 - 9), dette inkluderer også tall for hvor mange asylsøkere med avslag som er returnert, samt måltall for hvor mange som skal returneres. Hovedgrunnen til å se på antall returnerte¹⁷ er først og fremst for å se om det er politisk vilje og gjennomføringsevne fra myndighetenes side til å utføre det de sier de skal – altså om ressursbruk og fokus på retur resulterer i faktiske returer. Å se på antall faktisk returnerte kontra målsettingen for antall returer hvert år vil også si hvor treffsikre myndighetene er i sine måltall om retur.

Ut over dét kan ikke antall returnerte i seg selv si noe om hvorvidt returpolitikken har blitt strengere eller mildere – antall returnerte må ses i forhold til antall potensielt returnerte, altså hvor mange som faktisk kan returneres på et gitt punkt. Dette er ikke en konstant størrelse. Om man returnerer 700 ett år og bare 300 det neste året, for eksempel, vil ikke dette nødvendigvis si at politikken har blitt mildere, det kan hende det totalt sett var færre å returnere fordi man hadde vært relativt flinke til å returnere året før. Jeg kunne selvsagt sett på andelen returnerte sammenlignet med andelen asylsøkere med avslag for hvert år, men siden disse tallene ikke fremgår av statsbudsjettet, nøyer jeg meg her med å registrere måltall og antall returnerte, slik de oppgis i budsjettene.

¹⁷ Antall returnerte omfatter her alle typer retur. Det er vanskelig å differensiere mellom frivillig og tvungen og retur til andre land i Dublinforordningen basert på tallene i statsbudsjettet. Disse kommer fra PU, som ikke har konsekvent returinnledning gjennom perioden. Det samme finner Brekke (2010: 67).

Rent praktisk står det i hvert fagbudsjett hvor mange asylsøkere med avslag man ønsker å returnere, og hvor mange man har returnert foregående år. Det forekommer at tallene for ett år ikke stemmer over ens fra et budsjett til det neste (der hvor antall returnerte de siste tre år står oppgitt, for eksempel), og da noterer jeg det sist oppgitte tallet, da jeg antar at dette er det riktige.

Denne variabelen alene er som sagt vanskelig å tolke, men om det ikke var noen returner, ville det være tegn på en svak gjennomføringsevne, og – som Meyers påpeker – at man ikke egentlig har et så sterkt ønske om faktisk å kontrollere den ulovlige innvandringen. Indikatoren forteller derfor om kontrollpolitikken lykkes eller ei, men den er kanskje mest interessant når man ser den opp mot asylankomster og de andre indikatorenes utvikling.

Uavhengig variabel

Min uavhengige variabel er rett og slett ”utviklingen” av den avhengige variabelen – her representert ved tidsepoken år 2000-2012. For å bruke Adcock og Collier til å forklare operasjonaliseringen også her, så kan bakgrunnsbegrepet ”utvikling” bety en hvilken som helst prosess eller endring, og det trenger en presisering for å kunne måles i statsbudsjettsammenheng. Det systematiske begrepet blir derfor ”endringen i den avhengige variabelen fra år 2000 til og med år 2012”, og dette representeres igjen av indikatoren ”årstall” hvor de mulige verdiene er de forskjellige årstallene fra og med år 2000 til og med år 2012. Siden statsbudsjettet kommer ut en gang i året, hvert år, virker dette som en meget naturlig inndeling for å se endringene fra år til år. De er også lett målbare, enkle å kategorisere og gjensidig utelukkende.

3.3 Analysemetoder og utfordringer

3.3.1. Innholdsanalyse

I denne oppgaven skal jeg i all hovedsak holde meg til innholdsanalyse som metode. Det er det flere grunner til. Først og fremst fordi kvalitativ innholdsanalyse forsøker å beskrive innholdet i en tekst på en nøyaktig og nøytral måte (Ryghaug 2002: 307), og videre fordi den anses som nyttig når det er det kommunikative innholdet i et dokument som er av betydning – som når man er interessert i å analysere ordvalg, setninger eller kortere, definerbare deler av teksten (Ryghaug 2002: 308), slik jeg er. I tillegg brukes innholdsanalysen når man kan formulere et sett av kategorier, analyseenheter, på forhånd, som man kan ordne teksten inn i (Ryghaug 2002: 308). Dette har jeg gjort. For det andre er innholdsanalyse relativt kjapt gjort

(Ryghaug 2002: 307, Krippendorff 1980: 51), noe som passer for et så begrenset prosjekt som en masteroppgave er. For det tredje takler innholdsanalysen store mengder data, gjerne opp til flere tusen artikler (Ryghaug 2002: 307). Min oppgave omfatter på langt nær tusen artikler, men den tar for seg til sammen 13 år med statsbudsjett. Å gå i dybden på alle 41 dokumenter, for eksempel gjennom en idé- eller diskursanalyse, er jeg redd ville vært mer omfattende enn det oppgavens format tillater, og ikke nødvendigvis like nyttig sett opp mot problemstillingen.

3.3.2. Idéanalyse langs dimensjoner

I praksis må målet med undersøkelsen bestemme valget av metode (Bergström 2005: 177, Ryghaug 2002: 321), og mitt mål er å sammenligne et sett indikatorer over tid for å si noe om utviklingen deres, og følgelig om norsk returpolitikk. De fleste av indikatorene er kvantifiserbare, og derfor er innholdsanalyse et godt verktøy. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt jeg skal utføre en ren innholdsanalyse, med dens tradisjonelt strenge krav til kvantifisering og frekvenstilling (Ryghaug 2002: 306).

Et par av indikatorene, og kanskje særlig argumentindikatoren, kan verken beskrives med et siffer eller en enkelt ”ja/nei”-inndeling, selv om de kan forhåndskategoriseres. Boreus og Bergströms ”idéanalyse langs dimensjoner” er muligens en mer riktig tilnærming til disse. Den ligger relativt nært opp til innholdsanalysens utforming og utfordringer. Metoden jeg foreslår å bruke er dermed en slags hybrid mellom innholdsanalyse og idéanalyse langs dimensjoner. En idé vil her si en tankekonstruksjon med en viss varighet, en forestilling om virkeligheten eller en forstilling av hvordan man bør handle (Bergström 2005: 149-150), som for eksempel ideen om hvorfor det er viktig å returnere avviste asylsøkere. Ulempen med dimensjonsanalyse er at kategoriene fort kan bli vage og innholdsløse, og ikke alltid dekkende for alle nyanser (Bergström 2005: 171-173).

Etttersom jeg i denne sammenheng kun er ute etter et overblikk, kan jeg ikke se at dette skal være en alvorlig mangel med opplegget. Dimensjonsanalyse sorterer teksten inn i grove kategorier på bakgrunn av teorier om datas kontekst (Bergström 2005: 155-164), og argumentvariabelen min er basert på teorier om hvorfor kontrollpolitikk anses som viktig, etter økonomiske, kulturelle og internasjonale motiver. For å sortere tekst og få en oversikt over materialet, eller for å kunne gjøre sammenligninger over lang tid, er dimensjonsanalyse passende (Bergström 2005: 149-150), og det er nettopp dette jeg ønsker å gjøre.

Ryghaug kaller innholdsanalyse som metode for en naiv tilnærming til teksten, fordi den tar det som står i dokumentet ”at face value” uten å spørre om der finnes andre, skjulte

meninger med teksten (Ryghaug 2002: 307). Jeg er imidlertid ikke ute etter å avdekke eventuelt skjulte meninger i teksten som helhet – tvert imot ønsker jeg å se på hva som fysisk står i budsjettet. For mitt vedkommende er jeg interessert i nettopp å telle forekomsten av ord, beløp, frekvens samt å kategorisere tiltak og argumenter, for å kunne sammenligne dem over tid. Derfor anser jeg innholdsanalysen som et godt metodisk verktøy her.

3.3.3. Om reliabilitet

En annen fordel med innholdsanalysen er at den er relativt reliabel (Krippendorff 1980: 21). I følge Krippendorff (1980: 81) er det en tommelfingerregel at jo enklere kognitive operasjoner som kreves i datainnhentingprosessen, altså jo mer kjente uttrykk man ser etter i teksten, dess mer reliabelt blir resultatet. Reliabilitet forstås her som at å bruke samme metode på samme måte på samme data alltid vil gi samme resultat (King 1994: 25, Ryghaug 2002: 308, Krippendorff 1980: 53).

Gitt at fysiske enheter som ord eller beløp som kun skal telles er den sikreste kodingsenheten når det kommer til reliabilitet – fordi kategoriene er klare og det lett kan telles om igjen (Krippendorff 1980: 60-63), så anser jeg mine indikatorer når det kommer til antall ganger retur nevnes, hvorvidt retur er et mål eller en utfordring, beløp bevilget over post 72, samt antall returnerte, som svært reliable. Kategoriene er klart inndelte, og de finnes i teksten uten behov for tolking eller omkodning, noe som gjør det enkelt å duplisere prosessen. Indikatorene øremerkede beløp, returfremmende virkemidler og argumenter krever derimot en viss grad av tolkningsarbeid for å bestemme hva som skal telles med, og dermed er de potensielt vanskeligere å kode reliabelt (Krippendorff 1980: 60-63).

Særlig argumentindikatoren krever tolkning når man skal avgjøre om det er et argument, og hvor det skal plasseres. Tekstplassering er en subjektiv tolkning, noe som kan gi lav reliabilitet (Bergström 2005: 171-173, Krippendorff 1980: 63). I tillegg er det en fare for tendensiøs koding i form av at forskeren kun ser argumenter som passer inn i kategoriene som er favorisert (Ryghaug 2002: 308). Offentlige argumenter pleier også å bruke tvetydige uttrykk bevisst (Krippendorff 1980: 22), noe som gjør at tvetydige argumenter dermed kan bli gjenstand for ”tilfeldig”, subjektiv koding, fordi jeg kanskje vil tolke et utsagn annerledes enn andre ville tolket det (McCulloch 2004: 39, Krippendorff 1980: 80). Etterprøvnbarhet gjennom klart definerte kategorier og koding er imidlertid en måte å håndtere problemet (Krippendorff 1980: 71), og jeg mener at med en klart definert avgrensing av øremerkede beløp kun til retur, på forhånd velbegrunnede tiltakskategorier, samt en streng tolkning av hva som er et

argument, bidrar jeg til å redusere tolkningsbehovet mest mulig. Indikatorene mine er også relativt enkle – jeg krever ingen ”tykk beskrivelse” i kodingen – og dermed skulle både koding og påfølgende analyse være relativt lett å etterprøve. Kategoriene er uttømmende og gjensidig utelukkende, ved at data kan ikke kodes i to forskjellige kategorier samtidig (Krippendorff 1980: 75). Ett argument kan imidlertid få uttelling på alle argumentverdiene, men det skjer først når argumentet nevner flere motivasjonsfaktorer på én gang – det er forskjellige deler av argumentet som kodes i de forskjellige verdikategoriene.

Krippendorff (1980: 75) innvender også at samlekategorier som ”annet” bør unngås fordi de bidrar lite til det overordnede målet med forskningen. For meg er det imidlertid et mål å se om myndighetenes vurdering av hvorfor kontrollpolitikk er viktig samsvarer med teoretikernes, og således vil en samlekategori være interessant, fordi størrelsen på denne vil indikere om teoretikerne har rett eller ikke. Faller mange av argumentene opp i samlekategorien, kan man si at det virker som at de tre hovedfaktorene teoretikerne legger vekt på ikke ser ut til å være riktige i denne sammenheng, og motsatt – er det få argumenter som havner i samlekategorien, mens resten fordeler seg over de tre kategoriene økonomi, kultur og internasjonale begrunnelser, vil det indikere at teoretikerne har rett også når det kommer til norsk returpolitikk på begynnelsen av 2000-tallet.

Tilfeldige målefeil, når to forskere gir forskjellige verdier til samme variabel, holdes på et minimum ved å ha en eksplisitt beskrivelse av hvordan man har gått frem (Krippendorff 1980: 55). Dette har jeg forsøkt å gjøre i redegjørelsen for indikatorene over, og faren for tilfeldige målefeil anser jeg derfor totalt sett for å være relativt liten – noe som også styrker validiteten i opplegget (Krippendorff 1980: 50).

3.3.4. Om validitet

Validitet forstås her som at man faktisk måler det man tror man måler (King 1994: 25, Lund 2002: 84-85). Selv om jeg regner faren for tilfeldige målefeil for relativt liten, må faren for systematiske målefeil diskuteres. Systematiske målefeil kan her defineres som at indikatorene måler irrelevante begreper i stedet for returpolitikk (Lund 2002: 84-85, Adcock 2001: 538). Jeg har under gjennomgangen av variablene forsøkt å gi en ganske utførlig begrunnelse på mine valg av indikatorer og hvordan og hvorfor de kan ses på som gode operasjonaliseringer av returpolitikk. Gitt at valide slutninger trekkes når variabelverdiene meningsfullt beskriver ideene i det systematiserte begrepet (Adcock 2001: 529-531), vil det tilsi at begrepsoperasjonaliseringen min er valid dersom: Verdiene på indikatorene penger, fokus, og

antall returnerte kan beskrive ”statens ressursbruk”, og dersom asylmottak, returstøtte, frivillige returprogram, returavtaler og omorganiseringer i utlendingsforvaltningen beskriver ”tiltak”, og dersom økonomiske, kulturelle eller internasjonale argumenter kan beskrive myndighetens motivasjon for returpolitikken.

Som vist over tilsier bevilgningsreglementet at statsbudsjettet skal dokumentere både pengebruk, fokus og tiltak og begrunnelsen for disse, samt måltall og måloppnåelse gjeldene år. Dette skulle tilsi at de teoretisk utledede indikatorene er å finne igjen i empirien.

Jeg anser derfor operasjonaliseringen av returpolitikk som intuitivt relativt god. Hvis det viser seg at indikatorene også trekker i samme retning i funnene, vil jeg ta dette til inntekt for at de faktisk måler samme begrep (Adcock og Collier (2001: 542), og dermed styrker validiteten ytterligere. Dette skal jeg komme tilbake til i analysekapitlet.

Ytre validitet handler om å kunne trekke slutninger fra et utvalg til et univers på en rimelig sikker måte (Manheim 2006: 8-11, Lund 2002: 89-93). Siden jeg analyserer alle statsbudsjettene fra år 2000 til og med år 2012, inngår alle enhetene i mitt definerte univers i utvalget, og den ytre validiteten må derfor anses som meget god.

Utvalget og begrepsoperasjonaliseringen kombinert med at innholdsanalyse anses som en god metode for å finne ut det jeg ønsker å finne ut (Lund 2002: 83), gjør at jeg anser undersøkelsens validitet samlet sett for relativt god.

3.3.5. Om generaliserbarhet

Denne oppgaven pretenderer ikke å kunne belyse flere tidsrom enn de angitte, eller flere lands returpolitikk enn Norges, noe som vil si at generaliserbarheten generelt sett ikke er god (Lund 2002: 105-106).

Gitt Lijpharts (1971:683) kategorisering av forskningsdesign, vil denne undersøkelsen kategoriseres som et casestudie, da den verken er et eksperiment, en statistisk analyse eller en komparativ studie som sådan. Jeg ser på kun et fenomens, norsk returpolitikks, variasjon i tid (Gerring 2007:23), og det er en dokumentstudie med relativt lite utvalg (Gerring 2007: 17-20). Metoden gir imidlertid ingen ”tykk beskrivelse” av returpolitikk – det er en overflatestudie for å kartlegge en utvikling – og kan, som drøftet over, dermed ses på som mer reliabel enn enkelte andre casestudier. Hovedutfordringen til casestudier generelt, deler imidlertid mitt opplegg; det gir ikke grunnlag for å generalisere til returpolitikk generelt, verken i andre land eller til andre tider (Geddes 2003). Hvor nyttig undersøkelsen dermed er, kan diskuteres. Men casestudier brukes ofte som forundersøkelser på områder med få

velutviklede teorier (Manheim 2006: 2), slik som jeg anser returpolitikk og dens utvikling for å være. Dermed vil min undersøkelse kunne være nyttig som en pilotundersøkelse, for å teste om metoden for hvordan returpolitikk kan måles er brukbar. Tanken er at operasjonaliseringen av returpolitikk som sådan, teorien bak indikatorene og fremgangsmåten, kanskje kan brukes komparativt av andre, i den forstand at det skal være mulig å bruke samme sett indikatorer på andre lands statsbudsjett for å se hvordan deres returpolitikk har utviklet seg. Teorien og metoden kan altså ses på som overførbar, selv om funnene fra den norske casen ikke nødvendigvis kan si noe om returpolitikk generelt.

Dette er selvsagt ikke uproblematisk, fordi forskjeller i kontekst, som forskjeller i tid eller måten å føre statsbudsjett på kan føre til at samme score på en variabel kan bety forskjellige ting i forskjellige kontekster (Adcock 2001: 534). Jeg har heller ingen god ”test” i denne oppgaven for å se om indikatorene egner seg for andre land.

For denne oppgavens umiddelbare formål, kan jeg ikke generalisere ut over norsk returpolitikk fra år 2000 til og med år 2012. Gitt den europeiske integrasjonsgraden og den EUs felles asylpolitikk, og Norges tendens til å gjøre akkurat som resten av Europa i innvandringskontrolløyemed (Brochmann 1997: 74), er det ikke usannsynlig at utviklingen av returpolitikken i Norge vil ligne utviklingen i andre Europeiske land. Men det faller altså utenfor denne oppgavens mål og evne å svare på.

I dette kapitlet har jeg forsøkt å gi en grundig gjennomgang av hvordan jeg forholder meg til data. I det neste kapitlet skal jeg drøfte mine funn, basert på metodene skissert opp her.

4. Funn

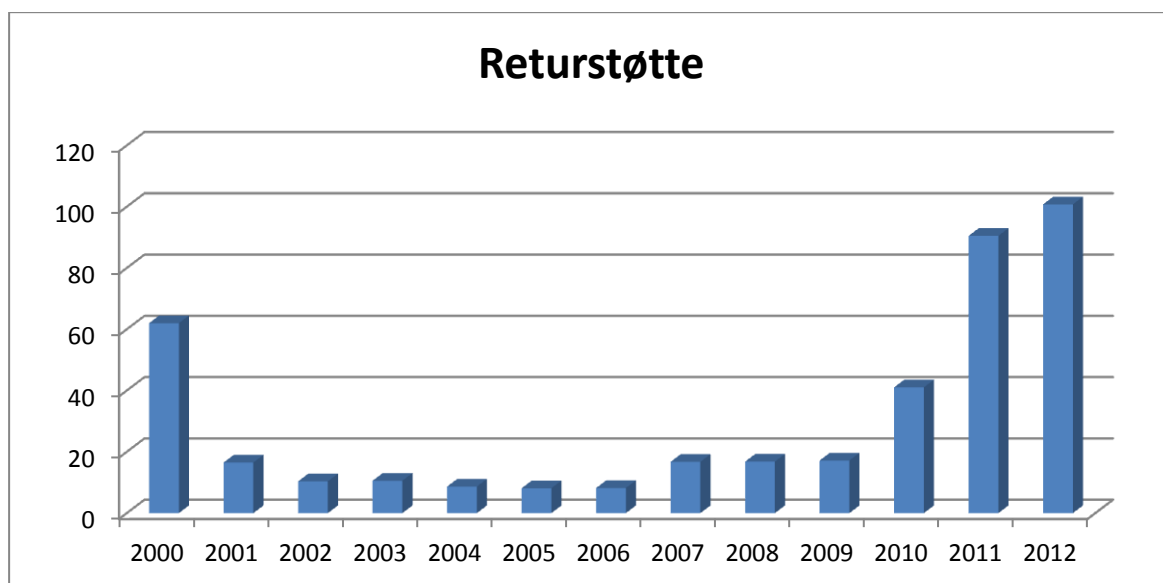
I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på funnene fra dokumentundersøkelsen. Jeg vil kun omtale resultatene av undersøkelsen, og for en redegjørelse av hvordan jeg har gått frem for å måle de forskjellige indikatorene henviser jeg til redegjørelsen for variablene i metodekapitlet. Jeg starter med økonomiindikatorene. Deretter ser jeg på fokuset retur har fått, før jeg tar for meg returfremmende tiltak, argumentene om retur og til slutt antall returnerte.

4.1. Økonomi

Post 72 "Retur og tilbakevending for flyktninger"

På begynnelsen av perioden var posten som sagt kun forbeholdt tilbakevending for flyktninger. Det var imidlertid ikke mange som benytter seg av tilbudet, noe som også vises ved at posten blir mindre og mindre i starten av perioden. I 2003 ble det så vidt åpnet for å bruke noen midler fra denne posten til å returnere irakere med avslag på asylsøknaden. Posten øker så vidt med 200 000 kroner (regnet i 2000-verdi) fra 2002, men, som figur 4.1. viser, er det ikke før i 2005 når man bestemmer seg for at posten permanent også skal brukes til retur støtte til personer som har fått avslag på asylsøknaden og som returnerer frivillig, at posten gradvis vokser i størrelse igjen. For 2012 er den på over 100 millioner kroner, regnet i 2000-verdi (over 125 millioner kroner i 2012-verdi).

Figur 4.1. Post 72: Returstøtte. Utvikling i millioner kroner, år 2000-verdi



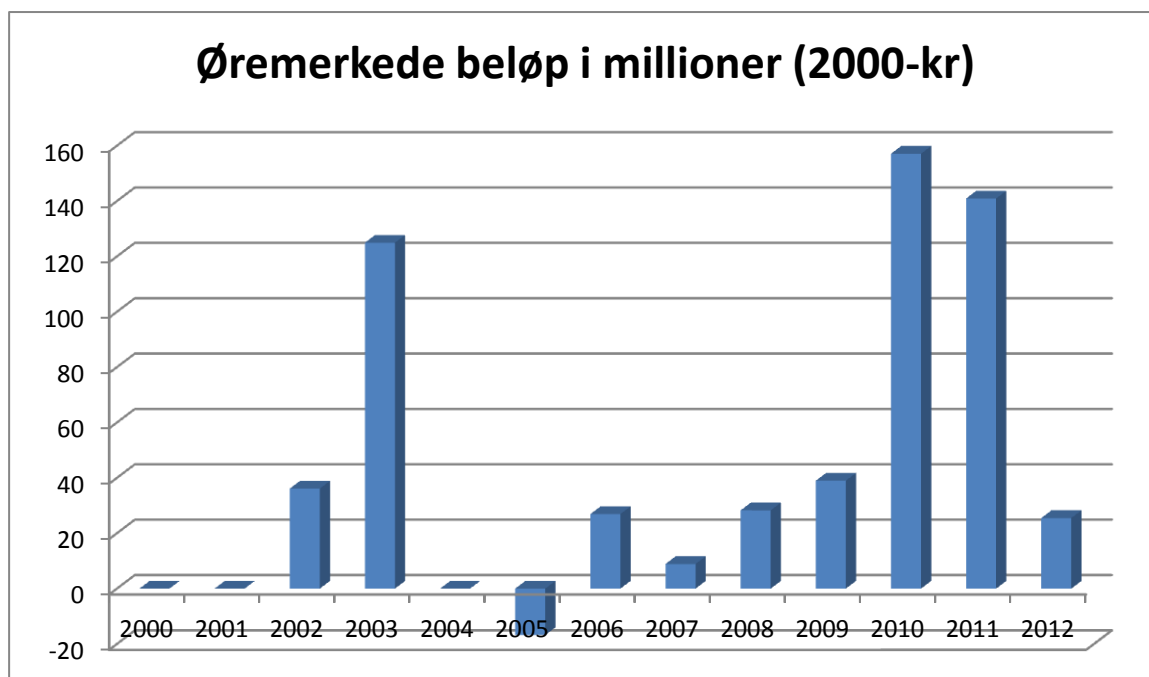
Den mest åpenbare tolkningen at det ble mindre og mindre viktig å tilby støtte til hjemreise til flyktninger, men så fort posten blir endret til å omfatte returstøtte til personer som har fått avsalg på asylsøknaden og som velger å reise hjem frivillig, er den blitt mer og mer viktig igjen. Med andre ord: Så fort posten går til returarbeid, får den mer penger, fordi returarbeidet er politisk prioritert. Gitt at teorien stemmer, tyder mer penger til returarbeid på en mer restriktiv, strengere returpolitikk.

Isolert sett, når man kun ser på denne posten for seg, er det minst to mulige tolkninger som tvinger seg frem: Den første er at posten øker fordi flere og flere benytter seg av frivillig retur, og dermed har rett til støtte. Den andre er at regjeringen er villig til å styrke incentivet for retur, altså å tilby et større beløp per person for at folk skal reise ut igjen frivillig – eller en kombinasjon av begge. Hvis det skal trekkes en hovedkonklusjon basert på denne posten alene, er den imidlertid uansett at returpolitikken blir strengere, siden det bevilges mer penger til retur.

Øremerkede midler

Når det gjelder de øremerkede midlene, er situasjonen dels en litt annen. Stolpediagrammet i figur 4.2. viser de beløp som eksplisitt i selve teksten i budsjettene ble nevnt som øremerket til returarbeidet. Det første som må nevnes i så måte er at det i perioden 2000-2005 i det store og det hele ser ut til at det fra politisk hold ikke ble gitt så mange føringer på returfeltet. I 2002 og 2003 ble det riktig nok øremerket penger til returarbeidet, og i 2003 en relativt høy sum hele perioden tatt i betraktning, noe som indikerer at retur var politisk særlig viktig disse to årene, men utover det er det ingen øremerkede midler verken årene før eller etter. I 2005 fjerner man faktisk midler som skulle gått til retur, og bruker dem på andre ting. Denne endringen kommer i revidert budsjett for 2005, og begrunnelsen er at antall returer ikke ser ut til å bli så høyt som forventet i det ordinære budsjettet (revidert 2005: 48). Diagrammet viser 18,3 millioner kroner i minus her (16,8 millioner kroner i 2000-verdi), fordi det i ordinært budsjett for 2005 ikke vises til noen øremerkede midler for retur, mens det i revidert altså helt konkret øremerkes penger bort fra returarbeidet. Fra og med 2006 og ut resten av perioden gis det derimot politiske føringer i form av øremerkede midler til retur hvert eneste år. Dette kan i seg selv vise en økt oppmerksomhet om og vilje til å gjennomføre returpolitikken, og dermed en strengere returpolitikk.

Figur 4.2. Midler øremerket returarbeidet:



Når det gjelder variasjonen i størrelsen på beløpene som øremerkes, kan man si at returarbeidet har vært særskilt viktig i 2002 og 2003, samt 2009-2011. En nedgang i øremerkede midler i 2012 kan bety at det er bevilget mindre penger til retur, noe som i så fall indikerer en oppmykning av politikken, eller det kan bety at man har omprioritert måten pengene bevilges på – at det er gitt en større fleksibilitet til underliggende etater i hvordan midlene best kan benyttes for å fremme returarbeidet. Det siste faller utenfor denne oppgaven å svare på – og isolert sett ut i fra denne oppgavens perspektiv kan det derfor se ut som om myndighetene for 2012 er mindre opptatt av å styre retningen på returarbeidet via øremerkede midler – noe som muligens kan tyde på en oppmykning av politikken i forhold til de tre foregående år.

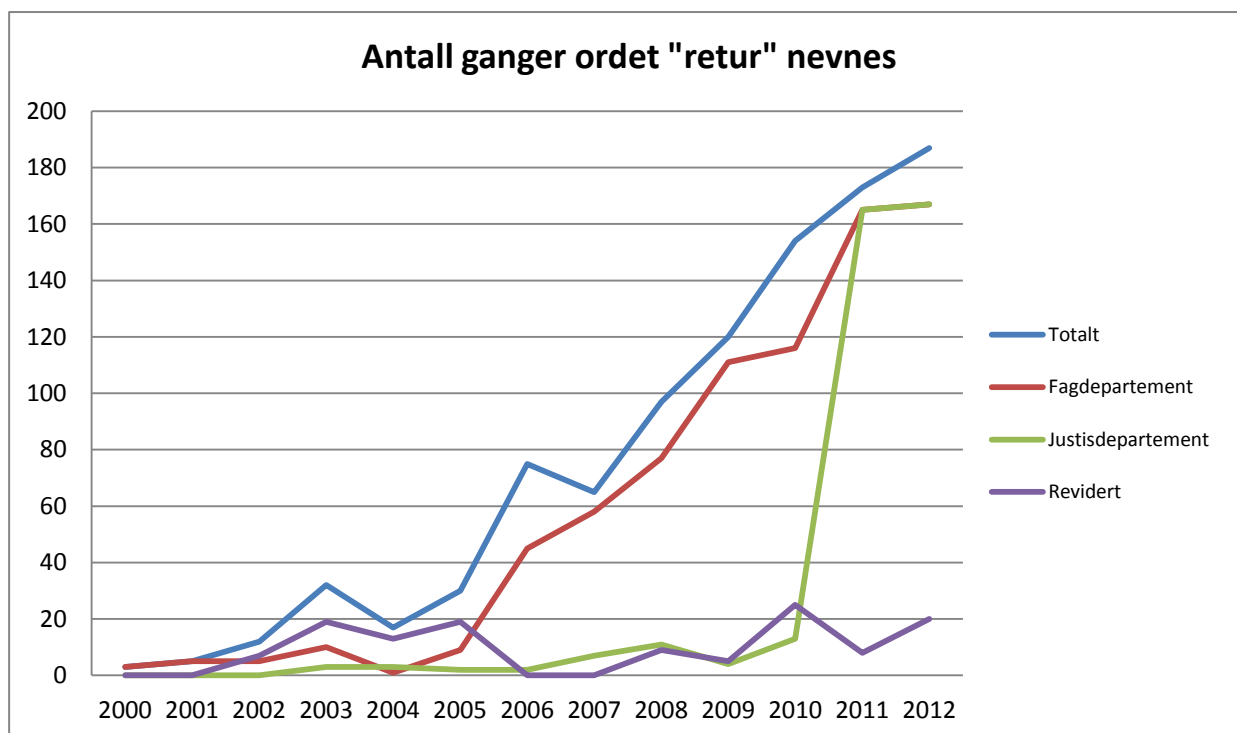
4.2 Fokuset på retur

Jeg vil først kort gjennomgå antall ganger retur nevnes, deretter se på retur som målsetting og utfordring.

Antall ganger retur nevnes

Figur 4.3. viser totalt antall ganger retur nevnes per år ved den blå streken, mens antall ganger retur er nevnt i henholdsvis fagbudsjett, Justisdepartementets budsjett og revidert budsjett vises i rødt, grønt og lilla.

Figur 4.3. Antall ganger retur nevnes



Som man ser, stiger totalkurven relativt mye, fra kun tre ganger i 2000 til 187 ganger i 2012, som må kunne sies å være en betydelig økning – noe som igjen skulle tilsi at myndighetene er blitt mer opptatt av returpolitikken og at den har blitt strengere. Den røde grafens relativt jevne stigning kan ses på som at fokuset på retur primært drives frem av fagdepartementet for innvandring. Justisdepartementet – som har ansvar for selve uttransporteringene gjennom politiet – nevner i liten grad retur før de selv blir fagdepartement for innvandring i 2011, og revidert budsjett, selv om kurven er mer varierende i returbruken, kan heller ikke sies å ha drevet frem fokuset. Jeg har her utelatt de to tilleggsbudsjettene på grafen, da en ytterligere strek ville være mer forvirrende enn hjelpsom, særlig når den kun hadde to punkter, for ordenhets skyld: Retur ble ikke nevnt i tilleggsbudsjettet av 2002. I tilleggsbudsjettet av 2006 ble det nevnt 28 ganger. Dette er tatt med i ”totalt”-linjen over.

Retur som politisk mål og utfordring

Når det gjelder retur som en politisk utfordring og et politisk mål, kan dette fort oppsummeres som at retur var fullstendig i en politisk blindsoner de tre første årene, før det kom opp på ”fagavdelingsnivå”, altså som en hovedutfordring for Innvandringsavdelingen, og derfra stiger oppmerksomheten gradvis til det i 2008-2010 markeres som en utfordring og et mål både på avdelings- og departementsnivå (se figur 4.4.).

Figur 4.4. Retur som utfordring og mål

Retur som utfordring eller målsetting				
År	Retur som utfordring		Retur som mål	
	Dep.	Innv.	Dep.	Innv.
2000	Nei	Nei	Nei	Nei
2001	Nei	Nei	Nei	Nei
2002	Nei	Nei	Nei	Nei
2003	Nei	Ja	Nei	Nei
2004	Nei	Ja	Nei	Ja
2005	Nei	Nei	Nei	Ja
2006	Nei	Nei	Nei	Ja
2007	Nei	Ja	Nei	Ja
2008	Nei	Ja	Ja	Ja
2009	Ja	Ja	Ja	Ja
2010	Ja	Ja	Ja	Ja
2011	Ja	Ja	Nei	Ja
2012	Ja	Ja	Nei	Ja

Dep. betyr her "departementsnivå", mens "innv." betyr "for innvandringsavdelingen".

Fra 2000-2002 var det verken et ønske om å styre returarbeidet (retur var ikke et uttalt mål, verken på avdelingsnivå eller departementsnivå), eller noe fokus på det (retur var ikke en utfordring verken på avdelingsnivå eller departementsnivå). I 2003 markeres retur for første gang som en utfordring på avdelingsnivå, men det er fortsatt ikke på departementsledelsens radar, og det er heller ikke et mål for avdelingen – det blir det først året etter. I 2005 og 2006 snus dette, da det behandles som et mål for innvandringspolitikken, men ikke lengre anses for å være en utfordring. Man har med andre ord et ønske om å styre returarbeidet, selv om det ikke anses som en av de store utfordringene på innvandringsfeltet.

I 2007 endres dette igjen, da det oppgis å være både et mål og en utfordring. Med andre ord, på innvandringsfeltet som en helhet, er retur en av hovedutfordringene og et av de områdene avdelingen ønsker å styre politisk. I 2008 dukker retur for første gang opp på departementsledelsens radar ved at retur blir oppført som et mål for departementets totale politikk. I 2009 blir det også oppgitt som en av hovedutfordringene på departementsnivå, altså for hele politikksektoren til departementet, ikke bare på innvandringsfeltet. Dette gjelder også for 2010. Et interessant aspekt her er at innvandringsfeltet skiftet departement fra AID til Justisdepartementet i 2010 – og begge departementer fører det opp som en hovedutfordring og en hovedmålsetting på departementsnivå. Retur var med andre ord ikke bare blant de

viktigste politikkområdene AID hadde å arbeide med, det var også et av de viktigste politikkområdene på justissektoren for de aktuelle årene. Det har med andre ord tvunget seg frem som et viktig politikkområde nærmest uansett hvilke andre saker det har måtte konkurrere med om oppmerksomheten. For 2011 og 2012 er det ikke lenger et hovedmål, men det forblir en av hovedutfordringene for justissektoren.

Basert på denne korte oppsummeringen, kan det hevdes at retur var relativt lite viktig både på innvandringsfeltet og for departementet frem til 2003/2004. Fra da har retur vært en av hovedutfordringene på innvandringsfeltet. Fra 2008/2009 har det også vært en av hovedutfordringene på departementsnivå. Ved at retur omtales både som en utfordring og et mål, kan det bety økt politisk oppmerksomhet og økt ønske om å styre arbeidet på feltet, og således en strengere returpolitikk. Det siste kan imidlertid være i ferd med å snu seg, i og med at retur ikke lenger står listet opp som en målsetting i budsjettet for 2012.

4.3. Returfremmende tiltak

For det første kan det synes som om returfremmende tiltak ikke var viktig i 2000 og 2001. Dette er allerede demonstrert via de andre indikatorene over, og det er således ikke unaturlig at det ikke er nevnt noen virkemidler som skal fremme retur i budsjettene for 2000 og 2001. For det andre kan det synes som om myndighetene for hvert nye tiltak som introduseres, intensiverer kontrollen og blir mer restriktive i sin politikk. Der er så å si ingen ”oppmykende” tiltak – det er knapt noen utvidelser av botilbudet i mottak, bortsett fra det siste året i perioden, hvor det kommer frem at regjeringen ønsker å satse på kvalifiserende kurs for dem som bor i mottak, slik at de skal ha noe å ta seg til når de returnerer. Ut over dette er der så å si kun tiltak som skal fremme raskere retur. Det er generelt ingen avvikling av tiltak, med et unntak for ventemottak. Dette tyder på en mer restriktiv politikk. Jeg vil kort skissere opp utviklingen i hver av kategoriene, oppsummeringen finnes i figur 4.5.

Organisering av utlendingsforvaltningen

Når det gjelder organiseringen av utlendingsmyndighetene ser man gjennom hele perioden en økende grad av spesialisering. Der er en politisk vilje til å oppbemanne og omorganisere for å nå returmålene. På den måten påvirker returpolitikken hvordan forvaltningen er organisert på. Dette i seg selv kan indikere at politikkområdet er ansett som svært viktig. Dette kan også ses på som svar på de øremerkede midlene som er gitt; faste stillinger og organisasjoner opprettes, som kun skal drive med returarbeid, og i svært liten grad kan eller skal brukes til

annet type arbeid. I tillegg til spesialiseringen innad, er det en økende tendens til å sende flere tjenestemenn utenlands for å innhente informasjon på myndighetenes vegne fra de forskjellige landene hvor man ønsker å få til returer til. Dette viser også retur som et prioritert område – og indikerer at returpolitikken er viktigere og strengere enn før.

Opprettelsen av PU

Organiseringen av utlendingsmyndigheten har endret seg for å bedre returarbeidet. I 2002-budsjettet fremheves det at charterfly, buss, bil og båt er tatt i bruk for å redusere politiets utgifter forbundet med uttransporteringer (revidert 2002: 44), og i 2003 skal en arbeidsgruppe foreslå effektiviseringstiltak i returarbeidet (JD 2003: 97). De foreslår å etablere en ny, nasjonal registrerings- og effektueringsenhet underlagt Politidirektoratet (revidert 2003: 41). Dette blir etter hvert Politiets Utlendingsenhet (PU). I 2004-budsjettet nevnes 48-timersregelen for første gang. ”Åpenbart ubegrunnede asylsøknader” skal behandles innen 48 timer etter at de er registrert, og skal sammen med effektiv returpraksis sikre at personer som ikke trenger beskyttelse velger å ikke reise til Norge (KRD 2004: 60). Det nevnes også at svært mange avslag på asylsøknader gjør det ”særlig” viktig å opprettholde et høyt uttransporteringsvolum. PU får ansvar for dette (JD 2004: 88, 101-107).

Innføring av returattacheer

I 2006 opprettes en returattachestilling for å styrke departementets arbeid med returavtaler (Stoltenberg II 2006: 92), og i 2007 nedsettes en prosjektgruppe som skal vurdere returproblematikken og tiltak for å effektivisere returarbeidet (AID 2007:314). Basert på rapporten fra prosjektgruppen opprettes det en ambulerende attachestilling i 2008. Det foreslås også å styrke returarbeidet ved sentrale norske utenriksstasjoner med spesialutsendinger fra utlendingsforvaltningen, i første rekke i Moskva og Teheran fra høsten 2008 (AID 2008: 25, 340-344, revidert 2008:54-59). I 2009 utplasseres spesialutsendinger i Colombo, Addis Abeba, Nairobi, Rabat og Bangkok, i tillegg til faste attacheer i Amman og Kabul. Den ambulerende attacheen utplasseres til Colombo og Beograd. Samtidig knyttes to spesialutsendinger fra høsten 2009 til Norges ambassader i Roma og Athen. Det vurderes også om det er hensiktsmessig å opprette et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) for å bidra med returarbeidet.

Opprettelsen av Torshovprosjektet

Torshovprosjektet presenteres i 2009. Det er et samarbeidsprosjekt mellom UDI og PU hvor personell fra begge er på et mottak i Oslo og behandler fortløpende søknader fra grupper hvor det er relativt store ankomsttall, samt en stor andel avslag. Hensikten er å få til rask uttransportering av personer uten beskyttelsesbehov. Dette ”hurtigløpet” videreføres i revidert budsjett og erfaringene skal brukes for å effektivisere behandlingen av søknader fra andre grupper (AID 2009: 328-347, JD 2009: 109). I 2010 besluttet det å opprette NID, med begrunnelsen at identitetsarbeidet vil være av stor betydning for mulighetene til å gjennomføre tvangsreturer. Bruken av charterfly i returarbeidet økes ytterligere. Torshovprosjektet ansees som svært vellykket, og det blir etablert en permanent innsatsenhet på Torshov mottak som skal behandle til enhver tid ”særskilt prioriterte søknader”. I 2009 var det antatt ubegrunnede søknader fra enslige mindreårige irakere og afghanere, i 2010 søknader fra personer fra Eritrea (AID 2010:24, 318-327, JD 2011: 182-190).

Innføringen av returdirektivet

I 2011 innføres EUs returdirektiv. Formålet er først og fremst å harmonisere returpolitikken, og det forventes at det vil få flere uten lovlig opphold til å returnere frivillig. Regjeringen stiller seg også positiv til å benytte seg av Frontex, EUs grensekontrollbyrå, som har felles returoperasjoner for de Schengen-land som ønsker det. Byrået skal få en sterkere koordinerende rolle i felles returoperasjoner, for eksempel ved økt bruk av felles charterfly koordinert og finansiert av Frontex. Torshovprosjektet anses fortsatt som vellykket, saksbehandlingstiden er i snitt 15 dager fra mottatt søknad til vedtak (JD 2011: 182-190).

Budsjettet for 2012 fremhever bruk av charterfly som effektivt for å uttransportere mange personer til samme land. Regjeringen ønsker å fortsette å benytte både nasjonale charterfly, samt samarbeide med Frontex om felles europeisk charterreturer. Det skal videre utplasseres spesialutsendinger i Alger og Kairo, i tillegg til Damaskus og Islamabad. Returdirektivet innebærer også en endring i status for personer som ikke har reist ut av landet innen utreisefristen. De som ikke forlater Norge innen en gitt tidsfrist skal i utgangspunktet utvises, i tillegg til at de skal uttransporteres. Dette innebærer et innreiseforbud til hele Schengen-området, og er nytt i norsk praksis. Regjeringen ønsker i større grad å utnytte det handlingsrom de internasjonale forpliktelsene gir, og fremmer en lovendringsproposisjon for å utvide hjemlene i utlendingsloven for bruk av tvangsmidler, blant annet overfor utlendinger med uklar identitet, utlendinger som det er grunn til å frykte vil unndra seg utsendelse og

kriminelle utlendinger (JD2012:190-206), for å sikre returer. For å oppnå en best mulig samlet innretning av budsjettet knyttet til returer og returarbeid, foreslås det opprettet en ny stilling til returarbeid i JD (revidert 2012: 42).

Asylmottak

Når det gjelder asylmottak som virkemiddel, kan det synes som om myndighetene ønsker å bruke en forverret posisjon (separate mottak, mindre økonomisk støtte, ingen jobbmuligheter) som en pisk for å motivere personene til å ønske å dra ut av landet igjen. Man kan argumentere for at når de på slutten av perioden ønsker å legge ned ventemottakene, og ikke opprette retursentre – fordi man ikke har råd til det innenfor budsjetttrammen – og i stedet satser på kvalifiserende kurs for dem som bor i mottaket, så er det en form for oppmykning av politikken ved at man gir opp tanken på å samle alle på ”mest kummerlig vis”. På den andre side, dette vil også være en økt form for kontroll: Når det vises til at mange personer som skal returneres forsvinner fra ventemottak, og myndighetene ikke vet hvor de befinner seg, vil det ta mye tid og penger å lete etter disse personene for å få dem tvangsreturnert. Ved å tilby kurs på mottak, vil de dermed få en ny form for kontroll: De vil vite hvor personene som har fått avslag på asylsøknaden befinner seg, noe som gjør returer lettere (og billigere). Sånn sett representerer nye tilbud i mottak ikke nødvendigvis en oppmykning av politikken – heller en annen måte å forsterke kontrollen på, en kontroll som myndighetene til en viss grad har mistet det øyeblikket personer som skal returneres velger ikke å oppholde seg ved mottakene lengre.

Opprettelsen av differensierte mottakstilbud

I 2002 bestemmer regjeringen seg for å differensiere mottakstilbudet, slik at asylsøkere som antas ikke å ha et reelt beskyttelsesbehov og personer med avslag på asylsøknaden fysisk skal bo adskilt fra de andre asylsøkerne. Begrunnelsen er at det vil bli lettere å returnere personene når alle er samlet på samme sted. Alle med endelig avslag datert før februar 2002 samles på Hobøl, mens alle nyankomne med antatt grunnløse asylsøknader etter dette vil bli samlet på mottak i Lier. I tillegg fjernes pengestøtten til dem med endelig avslag på asylsøknaden fra og med dato for utreisefristen. Dette skal få flere til å akseptere frivillig retur (revidert 2002: 48-50). I 2003-budsjettet presiseres det at disse gruppene skal ha et enklere mottakstilbud enn andre, uten at det går nærmere inn på hva dette innebærer. Dette skal være med på å sikre raskere retur (KRD 2003: 53).

I revidert budsjett for 2005 foreslår regjeringen å opprette utreisesentre for personer uten lovlig opphold i Norge. Målgruppen er personer med endelig avslag som nå skal få påbud om å forlate vanlige asylmottak (revidert 2005: 59). Denne ordningen evalueres og i budsjettet for 2006 vises det til at den så langt ikke har bidratt til å øke antallet frivillige returnerer, men regjeringen mener ordningen vil fungere som signaleffekt til nyankomne (KRD 2006: 83).

Opprettelsen av ventemottak

Begrepet ”ventemottak” brukes for første gang i budsjettsammenheng i 2007, om botilbudet til personer som ikke drar ut til tross for endelig avslag på asylsøknaden og som ikke lenger har krav på plass i vanlig mottak. Ventemottak beskrives som et tilbud om tak over hodet og enkel forpleining. Regjeringen øker kapasiteten i ventemottak fra 100 til 200 plasser. Målet om et differensiert og nøkternt tilbud er med dette ”langt på vei oppnådd” (AID 2007: 317-318). I 2010 vurderes nok en utvidelse av ordningen, men den skal først evalueres (AID 2010: 327), og dette resulterer det motsatte: I stedet for nok en utvidelse av ordningen, viser evalueringen at ventemottak i liten grad har motivert til retur, og ordningen avvikles. UDI får i stedet i oppdrag å etablere retursentre (JD 2012: 209). Men også dette viser seg vanskelig å gjennomføre – det er i følge budsjettet for 2012 umulig å opprette retursentre for hele målgruppen innenfor budsjettrammen. Regjeringen mener det ikke er ønskelig å opprette sentre for enkelte grupper eller kun et visst antall. Det besluttes heller å satse på ”andre returrettede tiltak”, og som et ledd i returarbeidet har UDI i 2011 inngått kontrakter om kvalifiseringstiltak i mottak for beboere med endelig avslag på asylsøknaden (JD 2012: 209).

Returprogram

Gjennom perioden blir det også flere frivillig returprogrammer – et interessant trekk her er utviklingen i fokus fra å være et tilbud om ”assistanse til hjemreisen”, via reintegreringsstøtte og hjelp til å få bolig og lignende i hjemlandet, til fokus på å bygge opp egne institusjoner man kan returnere til, og da særlig for mindreårige. Man går altså, for å sette det på spissen, fra å ”dumpe” personer i hjemlandet, til å skaffe dem bolig og hjelp til å starte egen business til å bygge institusjoner i mottakerlandet som man kan returnere dem til. Her ønsker man også å tilby lokale ungdommer plass, så de ikke skal dra til Europa, for så å måtte returneres igjen.

Figur 4.5. Returfremmende tiltak: Asylmottak, Organisering av utlendingsmyndighetene

Årstall	Asylmottak	Utlendingsmyndighetene
2000		
2001		
2002	Mottakssystemet legges om. De med antatt "grunnløse" søknader og de med avslag skal bo på egne mottak. Pengestøtten bortfaller ved overskridelse av utreisefrist.	Buss, bil, båt og charterfly tas i bruk for å redusere politiets utgifter forbundet med retur.
2003	Mottakene for dem med avslag skal ha et "enklere" tilbud enn ordinære mottak.	En arbeidsgruppe nedsettes for å foreslå effektiviseringstiltak i returarbeidet. Dette resulterer i opprettelsen av Politiets Utlendingsenhet (PU).
2004		48-timersregelen innføres. PU får ansvaret for de fysiske uttransporteringene.
2005	Regjeringen foreslår å opprette utreisesentre hvor personer med avslag kan bo. Botilbudet i mottak skal dermed falle bort.	
2006		Det opprettes en stilling som returattache.
2007	Ventemottak introduseres. Kapasiteten ved ventemottak økes fra 100 til 200 plasser.	En ny prosjektgruppe settes ned for å komme med effektiviseringsforslag til returarbeidet.
2008		Resultatet av rapporten fra 2007: det opprettes nok en returattachestilling, denne ambulerende mellom Colombo og Beograd. Spesialutsendinger skal sendes til utenriksstasjonene i Moskva og Teheran.
2009		Spesialutsendinger plasseres i Colombo, Addis Abeba, Nairobi, Rabat, Bangkok, Roma og Athen. Faste attacheer sendes til Amman og Kabul. Nasjonalt Identitets- og Dokumentasjonssenter (NID) vurderes opprettet. Torshovprosjektet presenteres/starter opp.
2010	Regjeringen skal evaluere ordningen med ventemottak.	NID opprettes. Bruken av charterfly økes. Toshovprosjektet anses som vellykket og videreføres.
2011	Regjeringen avvikler ordningen med ventemottak. UDI får i oppgave å etablere retursentre.	EUs returdirektiv innføres. Regjeringen ønsker å benytte felles europeiske returoperasjoner.
2012	Det viser seg umulig å opprette retursentre. Det besluttes å satse på "andre returrettede tiltak".	Charterfly skal i større grad benyttes, både i nasjonal regi, og i Frontex-regi. Det skal utplasseres spesialutsendinger i Alger, Kairo, Damaskus og Islamabad. Personer som ikke forlater landet innen utreisefristen, skal utvises. Regjeringen fremmer en lovendringsproposisjon for utvidede hjemler for bruk av tvangsmidler. Det opprettes en ny stilling til returarbeid i JD.

Figur 4.5. Returfremmende tiltak: Returprogram, Returstøtte, Returavtaler

Årstall	Returprogram	Returstøtte	Returavtaler
2000			
2001			
2002	Det generelle, frivillige returprogrammet startes opp i regi av IOM som et tilbud om hjemreise til alle som får avslag på asylsøknaden. Programmet for senere betegnelsen VARP (Voluntary Assisted Return Programme)		
2003		NOK 10.000 til irakere (tidsbegrenset tilbud).	Romania Sverige
2004			Slovakia Kroatia Serbia Montenegro
2005	Returprogrammet til Afghanistan, IRRANA, starter opp.	Åpnes for generell returstøtte, uten at beløp fastsettes.	Afghanistan Bosnia-Hercegovina Moldova Sveits
2006		NOK 5000 til afghanere (tidsbegrenset tilbud).	Makedonia Hong Kong
2007			Russland Vietnam
2008	Returprogrammet til Irak, IRRINI, starter opp.	Regjeringen går inn for generell returstøtte, uten at faktisk beløp presiseres – annet enn at beløpet ikke må være så stort at det kan utgjøre et trekkplaster i seg selv.	Burundi Albania
2009	Returprogram til Burundi starter opp.	NOK 15.000 ved ankomst hjemland + reintegreringsstøtte til irakere og afghanere. Regjeringen går også inn for generelle, graderte satser basert på hvor lenge etter endelig asylavslag returen finner sted. Personer fra utviklingsland som oppholder seg ulovlig i Norge tilbys NOK 10.000 ved frivillig retur.	Irak Ukraina
2010	Norge bidrar med å bygge omsorgs- og utdanningsinstitusjoner til mindreårige asylsøkere (EMA) med avslag i deres hjemland.		Armenia Kasakhstan Kosovo
2011	Det stilles plasser til disposisjon for lokale ungdommer ved de nyetablerte EMA-institusjonene, så ungdommen ikke skal dra til Europa uten beskyttelsesbehov.	Det åpnes for at også personer som ikke er fra utviklingsland skal kunne motta reintegreringsstøtte ved frivillig retur. Den graderte støtten settes til hhv NOK 20.000, NOK 15.000 og NOK 10.000.	Tanzania
2012	Et EMA-tilbud i Afghanistan starter opp.		Etiopia

Opprettelsen av frivillig returprogram

Det første returprogrammet som nevnes er opprettelsen av det generelle, frivillige returprogrammet i 2002. I mai 2002 starter regjeringen opp et returprosjekt i regi av IOM (International Organization for Migration), som skal være et tilbud om hjemreise til alle som får avslag på asylsøknaden (KRD 2002: 49). Programmet innebærer informasjon, transport til hjemland, begrenset reisestøtte ved behov og eventuell oppfølging i hjemland (KRD 2003: 54). Prosjektet anses som vellykket, og videreføres og videreutvikles i 2004 og 2005 (JD 2004: 107, JD 2006: 121). I 2005 åpner man for at prosjekter som kun var rettet mot tilbakevending av flyktninger nå også kan omfatte personer som fikk avslag på asylsøknaden. Særlig gjelder utvidelsen personer fra Afghanistan, Irak og Somalia (AID 2007: 326). I økende grad utvikles det reintegreringsprosjekter som både retter seg mot tilbakevendende flyktninger og mot personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden og returnerer frivillig (AID 2008: 332). I 2011 videreføres programmet og det fremforhandles ny avtale med VARP (Voluntary Assisted Return Programme) (JD 2011: 187-190).

Afghanistan og Irak

I 2005 inngår Norge en avtale med UNHCR (FNs høykommissær for flyktninger) og afghanske myndigheter om retur til Afghanistan (IRRANA). Det opprettes en rådgivningstjeneste i Norge for dem som er aktuelle for retur, det tilbys helseundersøkelse og eventuell vaksinerings. Det blir sørget for midlertidig bolig, veiledning og oppfølging den første tiden i Afghanistan. Dette følges også opp med retur støtte (Stoltenberg II 2006: 95). I 2008 opprettes et eget returprogram for frivillig retur til Nord-Irak (IRRINI). Dette modelleres etter IRRANA (AID 2009: 328).

I 2008 evaluerer Chr. Michelsen Instituttet (CMI) IRRANA. Konklusjonen er at både individuell økonomisk støtte og praktiske reintegreringstiltak i Afghanistan ble lagt på et for lavt nivå til å fremme bærekraftig retur. Nivået på støtten økes derfor, både til Afghanistan og Irak. CMI anbefaler også returkvalifiserende tiltak, som kurs og arbeidstrening, i asylmottakene, og regjeringen foreslår å innlede et samarbeid med Business Innovation Programs på ventemottak (AID 2009:328-341). I juni 2009 starter et returprosjekt til Burundi, over samme lest som Irak og Afghanistan. (AID 2010: 318).

Utdanningstilbud

I 2010 samarbeider Norge med andre europeisk land for å etablere omsorgs- og utdanningstilbud for enslige mindreårige asylsøkere (EMA) i deres opprinnelsesland. Norge bistår med å bygge opp et tilbud som holder tilfredsstillende nivå, og som gjør retur mulig og forsvarlig, og EMA kan returneres til slektninger eller andre omsorgstilbud i hjemlandet. Regjeringen vil også vurdere ytterligere tiltak der bistandsinnsats og retur ses i sammenheng (AID 2010: 329-337). I 2011 stilles det plasser til disposisjon for lokal ungdom med behov for omsorg og utdanning – så disse ikke skal reise grunnløst til Europa (JD 2011: 187-190). I 2012 arbeides det med et tilbud til EMA i Afghanistan, slik at det blir mulig å returnere ungdom dit 2012. For å forebygge migrasjon av EMA fra Afghanistan arbeider Norge også med å få på plass en informasjonskampanje om farene ved å migrere alene som barn, målet er å styrke barns rettigheter generelt, og nå de familiene og miljøene som vurderer å sende barna til Europa (JD 2012: 208).

Returstøtte

Økt returstøtte – både i form av økt beløp til den enkelte, og i form av økt tilgjengelighet ved at flere kan kvalifisere til generell og spesiell returstøtte – brukes som en gulrot for å få flere til å reise frivillig. Også dette virkemidlet intensiveres over perioden – støtten økes, og man går fra at enkelte irakere i en gitt tidsperiode kan søke om støtte til at alle som har fått avslag på asylsøknaden eller på andre måter befinner seg uten lovlig opphold i Norge kan søke om støtte til frivillig retur. Det introduseres imidlertid også en ”pisk”, ved at man får færre penger dess lengre man venter med å søke om retur etter avslaget er mottatt. Dette er også en måte å øke kontrollen på – ved å anta at folk helst vil ha mest mulig penger, gjør man det mer attraktivt å forlate landet tidlig, heller enn å bli ulovlig i landet i mange år.

Tidsbegrenset støtte

Når det gjelder returstøtten, er det varierende hvorvidt det oppgis konkrete beløp når den omtales i budsjettene. Første gang returstøtte nevnes, er i revidert budsjett for 2003. Irakere som søkte asyl før 15.4.2003, og fikk avslag, får tilbud om 10.000 norske kroner i returstøtte dersom de returnerer innen en gitt dato (revidert 2003: 57). I 2005 foreslås det å utvide ordningen med støtte til tilbakevendende flyktninger til også å omfatte støtte til personer som ikke har fått flyktningstatus, men avslag på asylsøknaden, særlig til irakere. Det åpnes for at det i forbindelse med bestemte prosjekter kan være aktuelt å tilby returstøtte for bestemte

grupper som returnerer frivilling innenfor avgrensede tidsrom. Dette har tidligere kun vært forbeholdt anerkjente flyktninger (revidert 2005:57-61). Dette tas opp igjen i 2007-budsjettet, hvor det vises til at flere land har positive erfaringer med å utvikle program for frivillig retur av personer med endelig avslag, etter modellen for tilbakevendingsstøtte (AID 2007: 317). For å gi flest mulig et insentiv om å dra hjem igjen, vil det frem til høsten 2006 gis 5000 NOK i individuell retur støtte til afghanere (Stoltenberg II 2006:95).

I budsjettet for 2008 ønsker regjeringen å kombinere økonomisk støtte til den som returnerer med andre tiltak, slik at ”den som returnerer blir selvhjulpen og bidrar til gjenoppbygging, stabilisering og utvikling av forholdene i lokalsamfunnet og i hjemlandet”. Samtidig presiseres det at det er en forutsetning at den samlede støtte ikke er så stor at den utgjør et trekkplaster i seg selv (AID 2008:330). Returprogrammet for Nord-Irak, IRRINI, starter i 2008. Det modelleres etter Afghanistan-prosjektet, og retur støtten til begge landene økes til 15.000 kroner per pers ved ankomst til hjemlandet, pluss reintegreringsstøtte (AID 2009:328-341).

Gradert støtte

I tillegg foreslår regjeringen generelle, graderte retursatser basert på hvor lang tid etter endelig avslag på asylsøknaden retur finner sted (revidert 2010: 13), uten at de nærmer hvilke satser som skal inngå. De innfører også et pilotprogram hvor personer fra land utenfor EØS/OECD-området, og som er i Norge uten lovlig opphold, tilbys reintegreringsstøtte på 10.000 kroner dersom de returnerer frivillig. Tilbudet begrenses først til 400 personer (AID 2010: 324), men utvikles samme år til et generelt tilbud til alle fra utviklingsland som returnerer frivillig (JD 2011:187). I budsjettet for 2011 åpnes det for at personer som ikke er fra utviklingsland skal kunne motta reintegreringsstøtte etter det generelle returprogrammet. Den graderte støtten innebærer henholdsvis 20 000, 15 000 eller 10 000 NOK, avhengig av om de søker retur før utreisefristen eller senere (JD 2011:187).

Returavtaler

Når det gjelder returavtaler, har det unektelig blitt flere av dem i løpet av perioden. Før 2000 ble det totalt inngått returavtaler med fem land¹⁸. I løpet av årene jeg ser på, har der kommet i stand 21 returavtaler. Flere avtaler vil i seg selv være et tegn på at man har økende fokus på retur, og vilje og evne til å gjennomføre returene. Dette vil være et tegn på en mer restriktiv,

¹⁸ Tsjekkia (1990), Estland, Latvia, Litauen (1997), Bulgaria (1998)

strengere politikk. Det kan også være interessant å se på typen land avtalene inngås med. Der må kunne sies å være en forskjell på å returnere til ”vestlige” demokratier og til diktaturer i andre deler av verden. De første vil i større grad ta i mot egne borgere, og vil i større grad utstede reisedokumenter som er nødvendige for å effektivere en retur enn de siste. Det kan se ut som om Norge fra 2005 tar en litt ”hardere” linje når man fremforhandler avtaler med Afghanistan og senere Irak, Burundi og Etiopia. Det siste er særlig interessant, fordi da EU ikke klarte å fremforhandle en avtale om retur, velger Norge å fremforhandle en på egenhånd. Man blir altså ”strengere” enn EU i så måte på hvem man returnerer.

Når det gjelder returavtaler, nevnes dette for første gang (i perioden jeg ser på) i KRDs budsjett for 2003, da returavtaler ses på som en måte å sikre rask retur av asylsøkere med avslag på. I budsjettet for 2005 presiseres det imidlertid at å fremforhandle slike avtaler er en langvarig prosess, samt at det er viktig at Norges avtaler er i samsvar med de som fremforhandles i EU. I 2006 tas det sikte på å inngå de samme avtalene som EU har inngått med tredjeland – EU oppfordrer tredjeland til å inngå samme type avtale som det aktuelle landet har inngått med EU med Norge og Island også. Dette ønsker regjeringen å benytte seg av (KRD 2006: 89). I budsjettet for 2012 oppgis det at Norge har inngått returavtaler med 27 ulike land. I tillegg ønskes tilsvarende avtaler med 20 andre, ikke navngitte land (JD 2012: 208).

4.4. Argumenter om retur

Argumentindikatoren har vist seg som den vanskeligste å kode, siden det er mange påstander i budsjettene som *kanskje* kan tolkes som argumenter med en løsere definisjon enn min. Figur 4.6. viser imidlertid at det ikke er de økonomiske argumentene som dominerer budsjettargumentasjonen, slik man kanskje ville trodd gitt budsjettets rolle. Internasjonale og kulturelle motiver nevnes begge oftere enn økonomiske grunner til at retur er viktig. Gitt at det gir mening å frekvenstille argumentene, er internasjonale forhold det argumentet som nevnes oftest, og dermed myndighetenes hovedforklaring på hvorfor retur er viktig. Kulturelle forklaringer spiller også en rolle, mens økonomiske forhold ikke synes å vektlegges like mye når det kommer til hvorfor retur er viktig.

Det er generelt mer argumentasjon om retur i siste halvdel av perioden enn i den første, men det ser ikke ut til at typen argumentasjon har endret seg særlig gjennom perioden. Tallmaterialet er imidlertid så lite at det ikke gir grunnlag for de store generaliseringer.

Oversikten viser også at argumentene i stor grad kan kategoriseres etter den teoretisk baserte inndelingen med økonomiske, kulturelle og internasjonale argumenter. Kun to forskjellige argumenter befinner seg i kategorien ”andre”, noe som skulle tilsi at kontrollpolitikkteori også er anvendelig på returpolitikken.

Figur 4.6. Argumenter om retur

År	Økonomi	Kultur	Internasjonal	Andre	Totalt
2000	0	0	0	0	0
2001	0	1	1	0	2
2002	1	0	0	0	1
2003	2	0	1	0	3
2004	0	1	0	0	1
2005	0	0	1	0	1
2006	2	2	2	1	7
2007	1	0	2	0	3
2008	1	1	2	1	5
2009	0	0	4	1	5
2010	0	0	3	1	4
2011	0	1	1	0	2
2012	0	5	3	1	9
Totalt	7	11	20	5	43

Hva som inngår i ”Andre”

Under kategorien ”andre” går det samme argument igjen i 2008, 2009, 2010 og 2012: Retur er viktig for en ”troverdig asyl- og innvandringspolitikk.” ”Troverdig” tolker jeg her verken som et uttrykk for økonomisk eller kulturell bekymring. Det kan heller ikke sies å være internasjonalt, da det ikke er asylinstituttet som sådan – som er internasjonalt i sin natur – som skal ha troverdighet, men politikken som føres. Dette viser muligens at det er regjeringens omdømme som er viktig? Sett hen til konteksten er det umulig å se hva ”troverdig” her innebærer, derfor er det kategorisert under ”annet”. I 2006 står det at ”hensikten med retur er å styrke asylinstitutt og underbygge plikten til å forlate landet”. Å styrke asylinstituttet koder jeg her som et internasjonalt argument, mens plikten til å forlate landet føres under ”andre”.

Vag argumentasjon

Det argumenteres tidvis med at retur er viktig for at asyl- og innvandringspolitikken skal ha ”bred oppslutning og legitimitet” (se for eksempel AID 2008: 25). Dette er ikke nødvendigvis et etniskbasert argument, men samtidig er det kulturbasert argumentasjon i den forstand at befolkningens oppfatning av innvandringen (som beskrives som uønsket høyt) tillegges vekt i

politikkutforming. Derfor er dette ført som kulturargument. Det viser at selv om man ikke finner etniske baserte eller rasistisk motiverte argumenter i statsbudsjettet, som nevnt i metodekapitlet, finnes det argumenter som går på befolkningens holdninger til innvandring, som også inngår i de kulturelle forklaringsteoriene til Meyers.

Et annet argument som ofte går igjen er at retur er viktig for at asylinstituttet skal respekteres/ikke undergraves/ha legitimitet. Dette er kodet som internasjonale argument, da jeg som nevnt over anser asylinstituttet for å være en internasjonal struktur. Under økonomikategorien havner utsagn som at retur er viktig for å sikre stabil økonomisk utvikling (2002), hindre samfunnsøkonomiske omkostninger (2003), at utlendingsforvaltningen skal bruke mindre ressurser (2003).

Det som imidlertid kanskje er mest interessant med oversikten, er hvor lite argumentasjon som finnes om retur i budsjettene, hvor lite variasjon det er i argumentasjonen, og ikke minst hvor lite argumenterende argumentene er. Dette er overraskende gitt krav til begrunnelse i bevilgningsreglementets § 9.

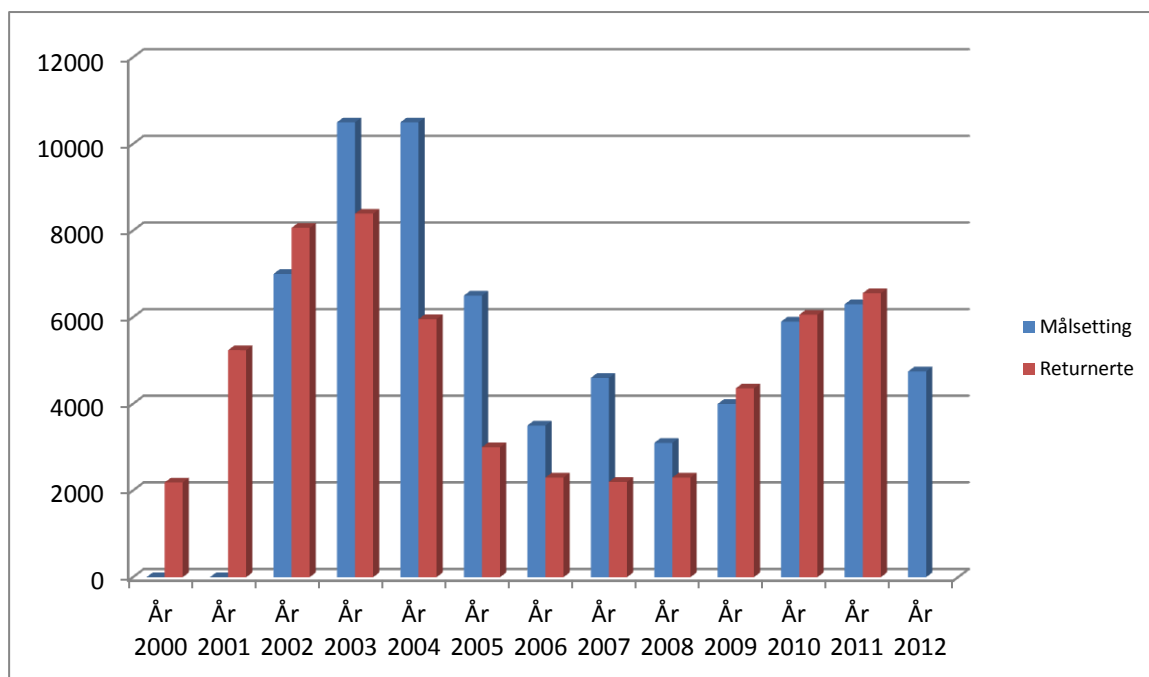
4.5. Antall returnerte

Som figur 4.7. viser, klarte myndighetene å oppnå måltallet for antall returnerte i om lag halvparten av årene. I årene 2000-2002 oppga ikke myndighetene noen måltall for antall returnerte, noe som kan indikere at retur ikke var viktig tidligst i perioden. Fra 2003-2008 klarte de ikke å returnere like mange som de ønsket, selv om det også ble utført returnerte disse årene. Målet ble oppfylt på slutten av perioden, noe som kan indikere en større treffsikkerhet eller mer realisme i målsettingene. Tall på antall returnerte for 2012 finnes naturlig nok ikke i budsjettene, og er således ikke med her.

Ser man kun på målsettingen for antall returnerte (den blå stolpen), er denne ikke-eksisterende (i budsjettsammenheng, ikke nødvendigvis ellers) de to første årene i perioden, før den ”skyter i været” de tre neste årene, med et mål på over 10.000 returnerte personer i både 2003 og 2004. Deretter daler målsettingen, og selv om den stiger igjen til over 6000 personer for 2011, når den aldri de samme ”høyder” som tidligere på 2000-tallet.

Faktisk antall returnerte er også, isolert sett, høyere tidlig i perioden enn de senere år, rundt 8000 personer årlig i 2002 og 2003, mot rundt 6000 personer årlig i 2010 og 2011. Denne utviklingens snus imidlertid i 2008/2009, hvor både antallet returnerte og målsettingen om antall returnerte igjen øker. Høyere returnemål viser politisk vilje og prioritering av retur, mens høyere retur tall viser politisk evne til å gjennomføre politikken.

Figur 4.7. Returer. Målsetting og antall returnerte (totalt).



Når man så ser på antall faktisk returnerte opp mot målsettingene, er diskrepansen mellom de to tallene adskillig mindre ved slutten av perioden enn først i perioden. Antall faktisk returnerte ligger et godt stykke under målsettingene for 2003, 2004 og helt frem til og med 2007, og kanskje også 2008, hvor antall returnerte fortsatt er færre enn antall ønsket returnerte. I 2004 og 2005 har man kun returnert om lag halvparten av det antallet man ønsket, henholdsvis ca 6000 mot 10.500 og 3000 mot 6500 personer. For 2009, 2010 og 2011 er imidlertid antall returnerte om lag det samme som måltallet for årene. Dette kan være et tegn på at myndighetene er blitt flinkere til å sette mer realistiske retur mål gjennom perioden.

Dette forklarer imidlertid ikke hvordan man kunne returnere over åtte tusen personer i 2003, mens man kun klarte litt over 2000 personer årlig i 2006-2008. Én forklaring kan være at sammensetningen på gruppen personer som skal uttransporteres har endret seg. Dette nevnes som en utfordring i budsjettene, og selv om jeg i denne oppgaven ikke differensierer mellom asylsøkergrupper som sådan, er det et viktig poeng at når sammensetningen av asylsøkere blir mer variert, og flere søker om asyl uten å kunne identifisere seg, så kan det ta lengre tid å finne ut hvem de er og hvor de skal returneres.

5. Analyse

Først vil jeg sammenfatte noen sentrale punkter om hvordan norsk returpolitikk har utviklet seg fra 2000-2012, hvorvidt utviklingen er jevn eller motstridende. I tillegg skal jeg sjekke mine funn opp mot bakgrunnsfaktorene nevnt i innledningskapitlet, altså mot regjeringsskifter, departementsskifter og antall asylsøkere. Deretter ser jeg mine funn, særlig for argumentvariabelen, opp mot teoriene om innvandringskontrollpolitikk, for å se hva som kan forklare utviklingen. Til slutt er jeg innom noen metodiske betraktninger om hvorvidt operasjonaliseringen av returpolitikk kan anses som god, og dermed kanskje gi grunnlag for å utvikle en mer komparativ analyseteknikk for returpolitikk.

5.1. Utviklingen av returpolitikken

Generelt jevnt strengere politikk

Først og fremst synes det åpenbart at Norge i perioden 2000-2012 har fått en strengere returpolitikk. Det brukes mer penger, det er et større fokus og det er langt flere returfremmende tiltak i slutten av perioden enn det var i begynnelsen av perioden. Dette tilsier ifølge teorien en strengere returpolitikk. Det ser også ut til at utviklingen har vært relativt stabilt strengere, med tanke på at det ikke i noen særlig grad har vært tegn til oppmykning av politikken på noen av indikatorene. Reorganiseringen av mottaksordningen, at retur i 2011 og 2012 ikke lenger karakteriseres som et mål for departementet, samt ett tilfelle hvor et beløp aktivt øremerkes bort fra retur er alt jeg har funnet av betydning av ”oppmykingstendenser” for hele perioden. Det er med andre ord ikke snakk om en rykk- og napp utvikling hvor en indikator viser oppmykning mens en annen viser strengere politikk. De har i stor grad fulgt hverandres utvikling. Dette tyder også på at de måler det samme – noe jeg skal komme tilbake til i slutten av kapitlet.

Når alle indikatorene trekker i samme retning, er konklusjonen rimelig klar på at returpolitikken i Norge har blitt jevnt strengere de siste 13 årene. Derfor skal jeg heller ikke bruke plass på å drøfte alle mulige eventuelle tolkninger, men heller trekke frem et par interessante observasjoner. For det første finnes det et par ”knekkpunkter” i utviklingen hvor retur ser ut til å ha vært ekstra viktig. For det andre kan det tenkes at politikken i noen grad er et resultat av regjeringsskifter. For det tredje kan det også tenkes at politikken i noen grad er styrt av antall asylsøkere. Jeg vil kort utdype dette nedenfor.

Knekkpunkter i utviklingen

I 2003 er det tydelig at retur for første gang blir et særdeles viktig tema for myndighetene. Man får en kraftig økning i øremerkede midler fra årene før, til rundt 120 millioner kroner (standardiserte). Det er første året det åpnes for returstøtte. Retur nevnes nesten tre ganger så ofte som året før, og det dukker for første gang opp som en utfordring på departementsnivå. I tillegg oppstår PU, som er første tegn på vilje til å reorganisere utledningsmyndighetene for å få bedre kontroll med asylsøkere, og det returneres over 8000 personer, et antall som ikke er overgått siden.

I 2006 øker også bruken av øremerkede beløp, etter at man i 2005 aktivt trakk penger bort fra feltet. I tillegg stiger antall ganger retur nevnes fra 30 året før til 75. Det er et markant knekkpunkt i en ellers jevn stigningskurve. Både øremerkede midler og antall ganger retur nevnes synker igjen i 2007, noe som kan indikere at retur ble ansett for særlig viktig i 2006. En liten oppmykning i 2007 langs disse indikatorene kan kanskje indikere en mildere politikk, men samtidig bevilges det i 2007 betydelig mer penger til returstøtte enn året før, og retur anses som både en utfordring og et mål for innvandringsavdelingen i 2007. I 2006 nevnes det kun som et mål. Dermed kan det se ut til at returpolitikken ikke nødvendigvis ble mildere.

Fra 2009 brukes det merkbart flere penger på retur. Det er en dobling av returstøtteposten både fra 2009 til 2010 og igjen fra 2010 til 2011, etter at posten har vært stabilt lav hele midten av perioden. Øremerkede midler fra 2009 til 2010 firedobles også. I tillegg er 2009 det første året hvor retur både er en utfordring og et mål både for departementet og innvandringsavdelingen, bare ett år etter at det først dukket opp på departementsradaren. Dette gjelder også påfølgende år. Etter 2009 har både mål for antall returnerte og faktisk antall returnerte økt, noe som kan bety at en bevissthet på departementsnivå ikke bare gir mer fokus, men også mer penger og et sterkere krav til måloppnåelse.

Tendensene ser imidlertid muligens ut til å flate ut noe på slutten av perioden. Det bevilges stadig mer penger til returstøtte, og retur nevnes konsekvent oftere for hvert år, mens størrelsen på de øremerkede beløpene synker drastisk fra 2011 til 2012, fra rett under 140 millioner kroner til rett over 20 millioner kroner (standardiserte). I tillegg oppgis ikke retur lenger som et hovedmål på departementsnivå. Dette kan indikere en oppmykning eller befestning av politikken på gjeldende nivå. Det kan også tenkes at med rekordhøye øremerkede midler de to foregående årene, har de politisk sett viktigste returfremmende tiltakene fått finansiering, og at det derfor ikke er behov for særlig store øremerkede summer i

2012. At departementet fortsatt øremerker noen midler, viser i seg selv at retur fortsatt anses som viktig, og at politikken ikke nødvendigvis blir mildere. Det kan også tenkes at retur fortsatt anses som et viktig mål, men at andre saker har seilt opp som viktigere for Justisdepartementet de siste to årene.

Knekkpunktene er først og fremst merkbare i ressursindikatorne fokus og økonomi. Det virker som om returfremmende tiltak og argumenter er mer jevnt fordelt gjennom hele perioden. Det inngås særlig mange returavtaler i 2004 og 2005 (fire hvert år) og 2010 (tre), og det er generelt noen flere argumenter om retur etter 2005, noe som sannsynligvis henger sammen med antall ganger retur nevnes. Der er imidlertid så små tall at det ikke er rom for de store konklusjoner om at enkelte årstall har vært viktigere enn andre i utviklingen av disse indikatorene.

Realistiske returmål

Når det gjelder antall returnerte, er utviklingen en litt annen. Antallet var som sagt rekordhøyt i 2003, men synkende fra 2004. Det har ligget stabilt rundt 2000 personer årlig fra 2006-2008, og kom ikke tilbake til 2003-nivå før i 2010, til tross for at returpolitikken hele tiden har dreid seg om å returnere flest mulig. I 2005-2006 går sågar antall returnerte ned samtidig som både øremerkede midler og omtalen av retur øker. Dette skulle tilsi at det ikke er manglende vilje til å gjennomføre returer fra myndighetenes side, men muligens en manglende evne.

Hvis det ikke hadde vært like stor ressursbruk på retur i denne perioden, ville det indikert en manglende vilje til å prioritere returer, og det kunne vært snakk om en oppmyking av returpolitikken. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Det er fra 2006 at regjeringen har øremerket beløp til retur hvert eneste år. Dette ville neppe vært tilfelle om området ikke var særlig viktig for politikerne, da ville det blitt gitt som rammebeløp/disponible beløp til underliggende etat uten særskilte føringer på hvordan pengene ble brukt. Retur har i perioden 2006-2012 vært et hovedmål og en hovedutfordring for innvandringspolitikken, og delvis også på departementsnivå. I tillegg nevnes retur oftere. Når man tar med spesialiseringen i utlendingsforvaltningen i løpet av perioden, som viser en vilje til å opprette enheter og stillinger som kun skal jobbe med returproblematikken, vil dette bety at retur faktisk har blitt mer viktig for regjeringen. Lavere returmål kan derfor tyde på at myndighetene har blitt flinkere til å sette realistiske mål, mens høye returmål i starten av perioden kan være uttrykk for høye ambisjoner. Det kan også tenkes at det var færre å returnere i perioden. Men hvis

dette var tilfellet, ville de neppe satset på like mange returfremmende tiltak eller brukt så mye ressurser på retur som de faktisk har gjort.

Sammenfallende bakgrunnsvariabler?

De to siste knekkpunktene sammenfaller delvis med både regjeringsskifter og departementsbytter. I 2005 overtok Stoltenberg II etter Bondevik II. Tilleggsbudsjettet for 2006 nevner retur 28 ganger, og bevilges nesten 27 millioner kroner ekstra (standardiserte) i øremerkede beløp til retur. Dette bidrar nok til den markante økningen i både fokus og penger, og kan muligens forklare knekkpunktet. Innvandring flyttes også fra KRD til AID, uten at dette kan sies å ha avgjørende betydning for returpolitikken.

I 2009 var det ikke regjeringsskifte som sådan, da den rødgrønne regjeringen vant valget, men Arbeiderpartiet fikk et flertall av statsrådene og en generelt styrket posisjon i regjeringssamarbeidet. I tillegg ble innvandring flyttet fra AID til JD 1. januar 2010. Som nevnt over er det fra 2009-2010 en dramatisk utvikling i både pengebruk, fokus og antall returnerte. Det kan tenkes at Arbeiderpartiets styrkede posisjon innad i regjeringen har bidratt til dette. Det kan også tenkes at flyttingen til JD har hatt en del å si. Flyttingen kan i seg selv være et uttrykk for at man starter å se på asylsøkere som en del av kriminalpolitikken. Dette støttes av at det kun er etter flyttingen at det argumenteres for retur som en del av kriminalitetsbekjempelsen (JD 2012:194-200).

Slik undersøkelsen er designet kan jeg imidlertid ikke klart si at knekkpunktene forårsakes av departements- og regjeringsbytter, kun peke på at det er interessant at de sammenfaller i tid i 2006 og 2009. I 2003 var det imidlertid verken regjeringsskifte eller departementsbytte. Her kan det se ut som om de høye ankomsttallene for 2002 har satt retur på myndighetenes dagsorden.

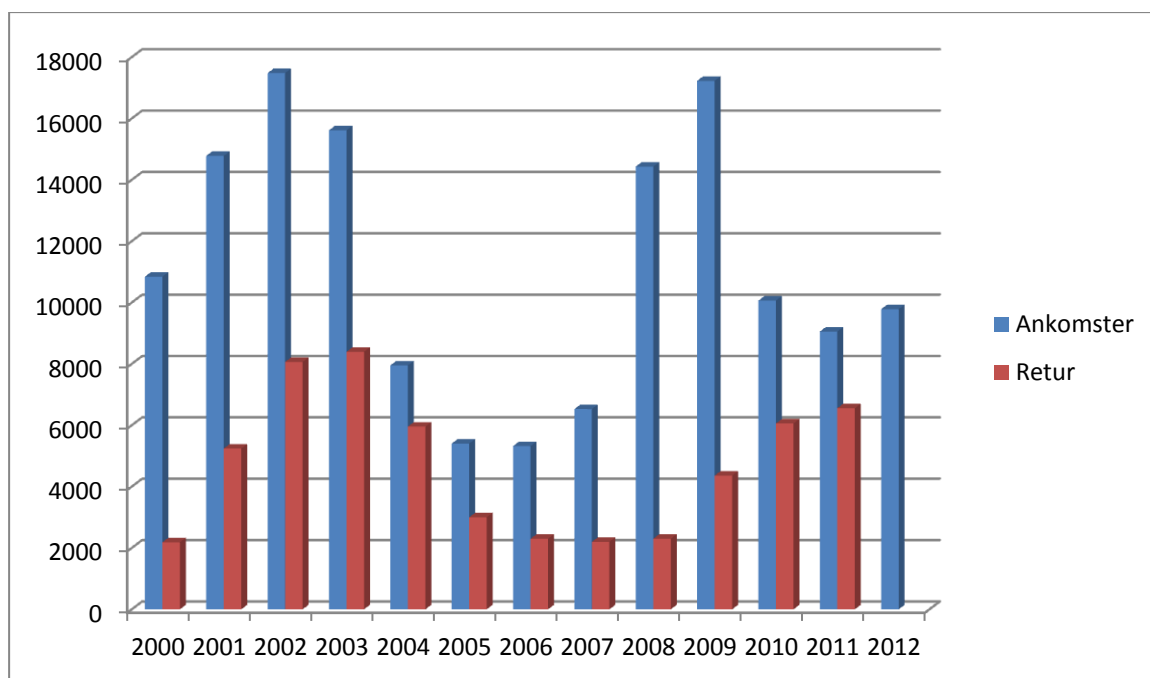
Antall asylsøkere vs returpolitikken

Ved å se på antall asylsøkere, vil man kunne si noe om hvorvidt en strengere returpolitikk i stor eller liten grad ser ut til å henge sammen med høye søkertall. Jeg har valgt å sette asylankomstene sammen med faktisk uttransporterte i figur 5.1¹⁹.

¹⁹ Her må jeg presisere at antall asylsøkere også viser til dem som faktisk får opphold i Norge, og ikke bare dem som får avslag. Det kunne kanskje vært naturlig også å ta med antall avslag på asylsøknadene, sammen med antall ankomne asylsøkere, men siden hovedfokus er strengt tatt er på hvorvidt det er asylankomstene som kan sies å diktere politikken, og siden statistikken ikke er umiddelbart tilgjengelig, velger jeg her å holde det så enkelt som mulig.

Ved første øyeblikk kan det se ut som om antall returnerte i stor grad følger antall ankomne. De årene det er mange asylsøkere, er det også en viss stigning i antall returnerte – muligens med ett års forskyvning, noe som vil være naturlig, i og med at det kan være en tidkrevende prosess å få avklart identitet og skaffet alle returpapirer før retur faktisk kan effektueres.

Figur 5.1. Asylsøkere og antall faktisk returnerte



Dette ses for eksempel i 2002-2003, da antall asylsøkere falt fra det ene året til det andre, fortsatte antall returnerte (marginalt) å stige. Det samme ser man fra 2009-2011, men her fortsetter antall returnerte å stige, til tross for en nedgang i asylsøknader. Tall for antall returer for 2012 finnes åpenbart ikke i budsjettene jeg har sett på, men UDI oppgir at til sammen 6642 personer ble returnert i 2012. Det er omtrent på 2010-nivå, noe som viser at returraten holdes på et relativt jevnt nivå til tross for færre ankomster.

Det kan tenkes at returallene viser til asylsøkere fra 2008-2010 som det har tatt lang tid å identifisere, og at når disse har returnert, vil måltallene for retur også reduseres per år. Dette er det imidlertid for tidlig å si noe om. En annen forklaring kan rett og slett være at retur anses som viktig, og at man ønsker å opprettholde de siste års nivå, uavhengig av om det kommer færre asylsøkere. Det kan også tenkes at man har ”lært” av tidligere feil, og vet at en nedgang i asylsøkere et par år ikke nødvendigvis betyr at det ikke kommer flere neste år, og derfor ønsker et fortsatt solid returarbeid.

Når det gjelder de andre indikatorene, kan retur støtteposten i liten grad sies å følge asylankomstene. De øremerkede midlene derimot, ser ut til å i større grad følge asylstrømmen. I årene 2003 og 2010/2011 finnes de høyeste øremerkede beløpene. Også her er det naturlig med ett års forskyvning fra asylankomstene til øremerkingen, siden budsjettet vedtas året i forveien. Dette kan bety at politisk styring på returfeltet anses som ekstra viktig de årene det kommer mange asylsøkere og man har ekstra stor offentlig oppmerksomhet om asylinstituttet.

Når det gjelder fokusindikatorene, ser det ikke ut til at antall ganger retur nevnes i nevneverdig grad følger antall asylankomster år for år. Særlig de siste årene, når antall asylsøkere synker, fortsetter bruken av ordet retur å stige.

I 2004 er retur en av hovedutfordringene og et av hovedmålene på innvandringsfeltet, og dette kan muligens ses på som en ”forsinket” reaksjon på bølgetopp nummer en. Men det fortsetter å være en hovedutfordring og et mål på innvandringsfeltet gjennom perioden, til tross for at antall søkere daler. I 2008 dukker retur også opp som mål på departementsnivå, og det er fra 2009 i tillegg også en av hovedutfordringene til departementet som sådan. Dette stemmer godt overens med bølgetopp nummer to – men fokuset fra departementets side gir seg ikke når antall ankomne igjen synker. Retur anses i 2012 fortsatt som en av hovedutfordringene i justissektoren, til tross for relativt lave asylankomsttall. Dette kan igjen henge sammen med at det har blitt vanskeligere å fastsette identiteten til asylsøkerne, og det derfor tar lengre tid å effektivere returer.

Det kan se ut som om antall asylsøkere i noen grad styrer antall uttransporteringer, og i relativt stor grad styrer øremerkingen av (betydelige) midler til retur, men det forklarer ikke alene økningen i fokus på retur eller fremveksten av nye retur fremmende virkemidler. Antallet asylsøkere endrer heller ikke nevneverdig på argumentasjonen om retur. Returpolitikken har gjennom hele perioden som nevnt blitt strengere, også når antall asylsøkere har minket. Konklusjonen er altså at politikken har blitt særlig strengere som følge av høye ankomsttall, men ikke særlig mildere som følge av lave ankomsttall.

5.2. Hva kan forklare utviklingen?

I teorier om innvandringskontroll er det som sagt tre hovedmotivasjoner for kontroll som fremheves: økonomiske motiver, kulturelle motiver eller internasjonale motiver. Generelt tilsier disse at kontrollen øker i økonomiske nedgangstider, når innvandrerne ses på som en trussel for kultur og samfunn og overfor personer fra land som står utenfor regional

integrasjon. Kontrollen minker ved økonomisk oppgangstid, når innvandrerne ses på som relativt lik majoritetsbefolkningen og hvis de kommer fra andre land innenfor et regionalt integrasjonssamarbeid.

Argumentindikatoren er den eneste av indikatorene som direkte omhandler hva som kan forklare at Norge har fått en strengere returpolitikk de siste 13 årene. Som vist i oversikten i forrige kapittel, har jeg funnet totalt sju økonomiske argumenter, elleve kulturargumenter og tjue internasjonale argumenter for hele perioden. I tillegg er det fem argumenter som er kodet som ”andre”. Dette tilsier først og fremst at det er internasjonale forhold som i størst grad ligger bak en strengere returpolitikk, fordi det oftest nevnes som en grunn til at retur er viktig. Kulturelle forhold er også viktige, mens økonomiske forhold spiller minst rolle i begrunnelsen av returpolitikkenes viktighet fra myndighetenes side.

Dette er imidlertid kun gyldig når man rangerer alle argumentene som like tungtveiende, slik jeg har gjort. Det kan tenkes at det er flere årsaker til at retur anses for viktig, men at én av dem anses for viktigere enn resten. Jeg har imidlertid ikke sett noen rangering av argumenter i statsbudsjettene. Det har ikke stått at ”den viktigste grunnen til å satse på retur er” eller lignende, og derfor anser jeg her frekvenstilling av argumentene som en relevant fremgangsmåte for å vurdere beveggrunnene for retur. Basert på mine funn er det derfor internasjonale forhold, og særlig asylinstittuttets legitimitet, som myndighetene anser for den viktigste grunnen til at returpolitikken blir strengere.

Funn kontra teori

Som nevnt i forrige kapittel ser det ut til at de tre hovedteoriene om hvorfor stater kontrollerer innvandring generelt også kan brukes på det innsnevrede kontrollfeltet ”returpolitikk”. De aller fleste argumentene faller inn i en av de tre kategoriene. Det skulle tilsi at kontrollpolitikkteori faktisk er relevant for å forklare returpolitikk.

Både Meyers, Money og Geddes trekker frem bakgrunnsvariabler ved stater som påvirker hva slags type innvandring man foretrekker. Norge i 2000 kan anses som et relativt egalitært, homogent samfunn med jus sanguini-lover om statsborgerskap og en sterk velferdsstat. Alle disse faktorene har holdt seg stabile i perioden. I tråd med Meyers’ teorier kan altså ikke disse alene forklare returpolitikkutvikling direkte. Det som har vært mindre stabilt er innvandrerandelen i befolkningen og dels økonomien, samt internasjonalt engasjement. I det videre vil jeg derfor se mine funn opp mot disse. Stemmer funnene overens med hva teorien predikerer, vil jeg anse dem for mer troverdige enn om de ikke gjør det.

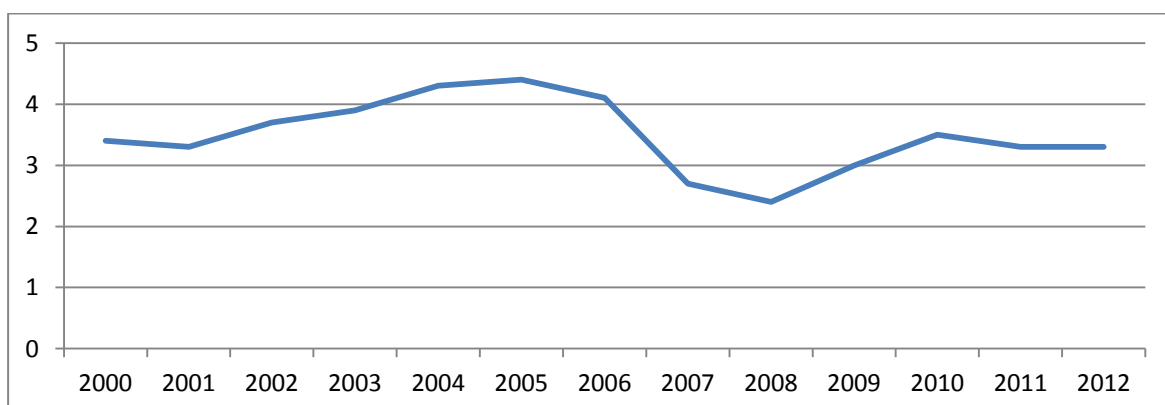
Dersom den ulovlige innvandringen i stor grad anses for å være permanent, sidestiller Meyers den med permanent innvandring av ulik etnisk og kulturell bakgrunn når det kommer til hvilke faktorer som påvirker kontrollpolitikken. Gitt at han også mener asylsøkere har mange av de samme kvalitetene som permanente innvandrere, ved at de forentes å bli lenge i landet og kunne påvirke den kulturelle sammensetningen av samfunnet, vil avviste asylsøkere som oppholder seg ulovlig i landet også kunne anses på samme måte. Dermed er det ifølge Meyers størrelsen på innvandrerbefolkningen, folks holdning til innvandring og delvis økonomien som har mest å si for hvor mye ressurser og hvilke midler myndighetene bruker i returarbeidet. Han hevder videre at dersom asylsøknaden avslås, har kulturelle hensyn veid tyngst.

Med andre ord vil utviklingen av returpolitikken i stor grad kunne forklares med kulturelle faktorer. Økonomiske forhold vil ha litt å si, fordi permanente innvandrere vil representere større utgifter for staten i form av økt behov for velferdstjenester, mens internasjonale forhold ikke har noen forklaringskraft når det kommer til kontroll med ulovlig innvandring (Meyers 2004: 24-25). Dette ønsker jeg her å kontrollere opp mot noen enkle referanser som viser utviklingen av Norges økonomi, innvandringsandel og holdninger til asylsøkere, samt graden av regional integrering i løpet av perioden. Så langt det er mulig, er disse de samme som Meyers bruker.

Norges økonomiske utvikling 2000-2012

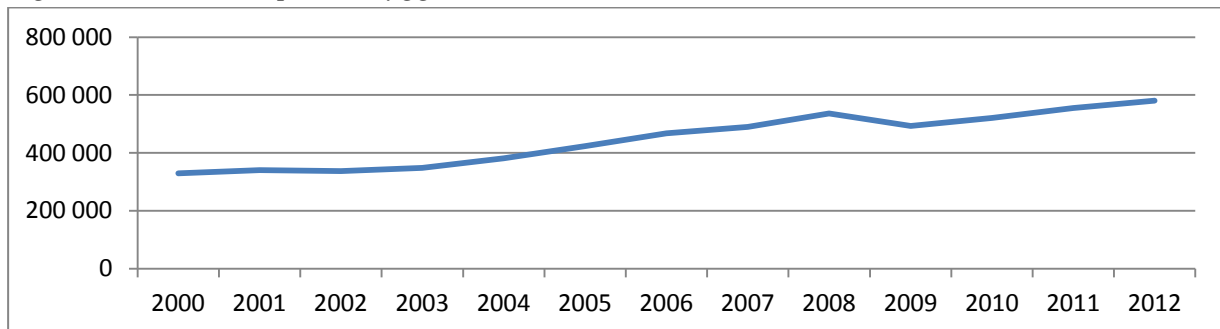
Meyers måler den økonomiske utviklingen i et land ved å se på arbeidsledighetsraten. Høy arbeidsledighet vil tilsi en økonomisk nedgangstid, og motsatt. For Norges del har arbeidsledigheten de siste 13 årene vært relativt stabilt lav, som figur 5.2. viser. Den har for hele perioden sjelden vært over fire prosent. Dette skulle tilsi en stabil, god økonomisk situasjon, noe som i lys av teorien ikke skulle tilsi en mer restriktiv kontrollpolitikk.

Figur 5.2. SSB: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken (AKU):



Som figur 5.3. viser har BNP per innbygger steget jevnt og markant gjennom hele perioden. Dette viser en økonomisk oppgangstid og skulle ifølge teoriene gi en mer liberal kontrollpolitikk. Når vi i samme periode har fått en strengere returpolitikk, kan det se ut til at Meyers har rett når han hevder at det ikke er økonomiske faktorer som i sterkeste grad forklarer kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere.

Figur 5.3. SSB: BNP per innbygger, i kroner:



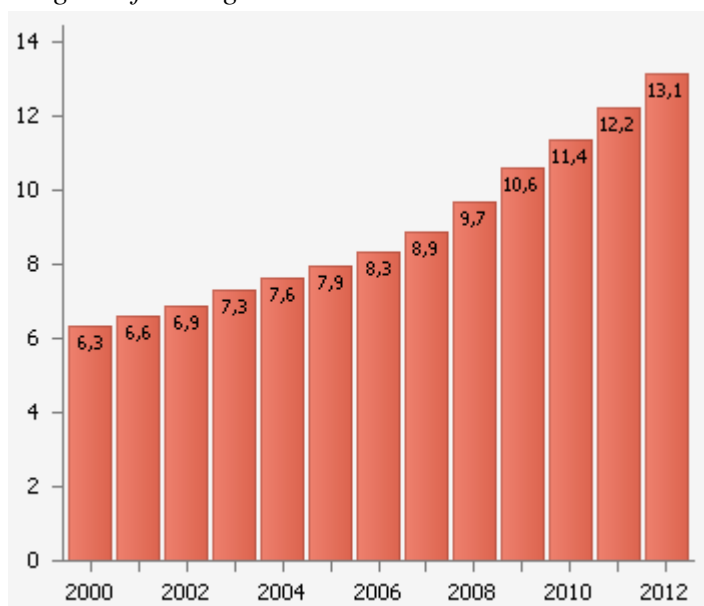
Det kan imidlertid ikke utelukkes at frykten for en fremtidig økonomisk kollaps kan ligge bak en strengere returpolitikk (noe opprettelsen av et velferds- og migrasjonsutvalg og den påfølgende stortingsmeldingen kanskje kan antyde). Dette bekreftes delvis i budsjettene, da det for eksempel står at ”retur er viktig for å sikre stabil økonomisk utvikling” (KRD 2002: 19) og for ”å hindre samfunnsøkonomiske omkostninger” (KRD 2003: 41). Samtidig er det veldig få økonomiske argumenter totalt, noe som taler mot at en eventuell slik frykt er særlig styrende for politikktviklingen. Ut i fra mine funn og ut i fra den generelle økonomiske situasjonen til Norge i løpet av perioden, ser det derfor ikke ut til at økonomiske forhold i seg selv skal diktere en strengere returpolitikk – snarere tvert i mot.

Innvandring og holdninger

Som vist over, mener Meyers kulturelle motiver kan forklare kontrollpolitikken overfor innvandrere av ulik bakgrunn som forventes å bli lenge i et land. Dette gjelder også for ulovlige innvandrere. Enkelt sagt vil mengden av ”fremmede” bli mer og mer skremmende, noe som vil føre til en mer restriktiv kontrollpolitikk. Dette forsterkes dersom befolkningens holdninger til innvandring endres til det negative.

Som figur 5.4. viser har innvandrere som andel av Norges befolkning omtrent doblet seg i perioden 2000-2012. Andelen med ulik bakgrunn fra den norske majoritetsbefolkningen har også doblet seg, fra fire til åtte prosent.

Figur 5.4. SSB: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre som prosentandel av Norges befolkning:

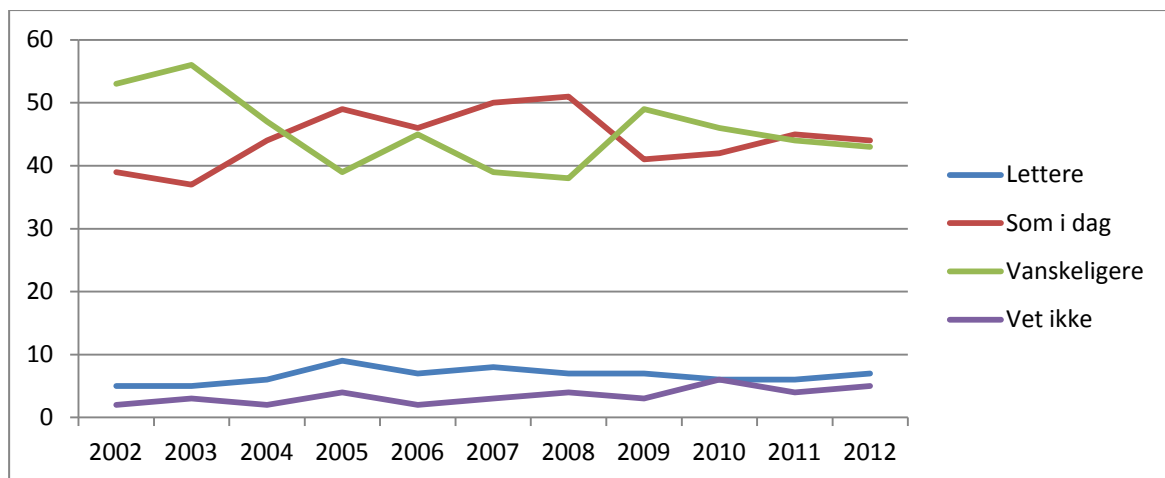


I tabellen inngår innvandrere fra alle utland. For 2012 er for eksempel prosentandelen kun 8,1 for innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. I 2000 var andelen 4,1 prosent.

Hvorvidt dette kan sies å være en betydelig økning totalt sett eller ikke, kan diskuteres, men det er unektelig en økning, både av innvandrere totalt og av innvandrere med en annen bakgrunn. Det kan med andre ord se ut som om Meyers' hypoteser stemmer også her, og at en større andel innvandrere i seg selv kan forklare en mer restriktiv returpolitikk. At det øremerkes høyest summer til retur i toppårene for asylankomster, ser også ut til å støtte teorien om at retur er viktigst når det kommer mange. De andre årene bevilges det langt fra like mye i øremerkede midler. De kulturbaserte argumentene i budsjettet er også delvis sammenfallende med dette. Det står for eksempel at retur er viktig ”for å redusere antall personer uten lovlig opphold” (JD 2012: 98).

Når det gjelder befolkningens holdninger til innvandring, og da særlig til asylsøkere og flyktninger, har imidlertid ikke skepsisen økt i takt med befolkningsveksten (figur 5.5.).

Figur 5.5. SSB: Holdning til flyktningers og asylsøkeres adgang til å få opphold i Norge. Sammenliknet med i dag, bør den bli lettere, vanskeligere eller som i dag? 2002-2012. I prosent:



Kategoriene ”vet ikke” og ”lettere” er relativt konstant lave gjennom perioden, mens ”som i dag” og ”vanskeligere” begge har vært både over og under 40-50 prosent. Det er interessant å se at de på slutten av perioden nærmet seg hverandre, mens på begynnelsen av perioden var det adskillig flere som ønsket at det skulle bli vanskeligere å få opphold. I 2003 var det 56 prosent som ønsket at det skulle bli vanskeligere å få opphold, og kun 37 prosent som svarte ”som i dag”. Dette kan kanskje indikere at det i befolkningens øyne var behov for en mer restriktiv kontrollpolitikk overfor asylsøkere tidlig i perioden. I 2008 er dette snudd på hodet, og over femti prosent ønsker å beholde dagens praksis, mens andelen som ønsker en strengere praksis er på under førti prosent. Dette endres imidlertid allerede året etter.

Sett opp mot knekkpunktene i returpolitikkutviklingen nevnt over, sammenfaller disse med de tre topper av skepsis overfor asylsøkere i befolkningen. Andelen som ønsket at det ble vanskeligere å få opphold var i 2003 56 prosent, i 2006 46 prosent og i 2009 49 prosent, noe som viser en sammenheng mellom folks holdninger til asylpolitikken og den faktiske returpolitikkutviklingen. Holdningene har imidlertid variert en del gjennom perioden, mens politikken stort sett bare har blitt strengere. At andelen som ønsker en strengere kontroll med asylsøkere går ned, har altså ikke resultert i en oppmyking eller en fortsettelse av den eksisterende politikken i særlig stor grad, til tross for at regjeringen sier retur er viktig nettopp fordi de ønsker en bred oppslutning om politikken (se for eksempel JD 2011: 182 og JD 2012: 98). At flere ønsker at det skal bli vanskeligere å få opphold i 2009 enn i 2008 kan indikere at det i befolkningen er mindre oppslutning om regjeringens politikk, noe som i seg selv kan

gjøre at regjeringen finner det nødvendig å nevne at de ønsker oppslutning om politikken som begrunnelse for en strengere returpolitikk.

Det kan derfor se ut som om en økning i asylsøkere og andelen som ønsker at det blir vanskeligere å få opphold resulterer i strengere politikk. Når asyltallene faller og færre ønsker en strengere politikk, blir imidlertid ikke politikken mildere. Det er allikevel uvisst hva som ville blitt utfallet dersom det var en vedvarende holdning i befolkningen at det burde bli lettere å få opphold.

Internasjonalt engasjement

Internasjonale forhold vil generelt gi en mer liberal kontrollpolitikk. Dette gjelder særlig for flyktningpolitikken. Men, som nevnt i teorikapitlet, kan det å ta i mot flyktninger være et uttrykk for en moralsk forpliktelse overfor vanskeligstilte, og en måte å rettfærdiggjøre strengere innvandringsregimer generelt overfor dem som ikke er flyktninger. I tillegg vil regional integrasjon gi strengere kontroll overfor dem som kommer fra land som ikke er omfattet av samarbeidet.

Flyktninger i Norge

Ifølge SSB bodde det i år 2000 litt over 80.000 personer med flyktningbakgrunn i Norge. I 2012 var antallet steget til 163 500 personer²⁰. Dette er en dobling av antall bosatte personer med flyktningbakgrunn i løpet av perioden, og kan således tolkes som at Norge har opprettholdt et sterkt engasjement for dem som trenger beskyttelse gjennom hele perioden. Mine funn viser som sagt ikke bare at det er internasjonale argumenter som nevnes oftest i statsbudsjettene, men også at de i stor grad henviser til asylinstituttets legitimitet som en grunn til for at retur er viktig. Myndighetene argumenterer altså med internasjonale forhold for å forklare en strengere returpolitikk. Sånn sett stemmer mine funn overens med teorien. Dette er imidlertid interessant med tanke på Meyers' påstander om at internasjonale forhold har liten betydning når kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere skal forklares (Meyers 2004: 24-25). Her stemmer altså ikke hans teori overens med mine funn. Dette kan muligens forklares med at retur ikke var på den politiske agendaen i særlig grad da han fremsatte sine teorier, og at han derfor ikke tenkte på retur som en del av det internasjonale flyktningregimet eller som en del av politikken mot ulovlig innvandring. Det kan også se ut som om han ikke

²⁰ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flyktninger>

har tatt i betraktning at kontrollpolitikken overfor ulovlige innvandrere vil omfattes av en regional integrering, men at han kun har hatt et ”avsender - mottakerlandforhold” i tankene.

Regional integrering

Meyers hevder imidlertid at sterk regional integrasjon innad vil gi en meget streng kontrollpolitikk utad. Dette ser også ut til å stemme for returpolitikk.

Norsk regional integrasjon er ikke like lett å sammenfatte i ett enkelt skjema. Norge er ikke medlem av EU. Likevel har det i løpet av perioden vokst frem et omfattende samarbeid med denne institusjonen på innvandringskontrollfeltet²¹. Blant annet trådte Schengenavtalen i kraft for Norges del i 2001, noe som ga samarbeid om fysisk grensekontroll, visumsamarbeid, politisamarbeid og informasjonssamarbeid (SIS). Norge ble med i Dublinforordningen i 2003, som sier at asylsøknader skal realitetsbehandles i det medlemslandet hvor vedkommende først søkte asyl, og at personer som har søkt asyl i andre medlemsland konsekvent skal returneres til disse. Et uformelt samarbeid om asyl- og flyktningspolitikken har lenge vært prioritert fra norsk side, blant annet gjennom informasjonsutveksling. Samarbeid på returfeltet ble formelt inngått da Norge i 2010 vedtok EUs returdirektiv, som innfører felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold. EU-kommisjonen har således fått myndighet til å overvåke den nasjonale etterlevelsen av reglene, og formålet er at ”situasjonen vedrørende ulovlig opphold innen Schengenområdet vil bli bedret på sikt” (Meld. St. 9 (2010:77)).

I stortingsmeldingen (2010: 46) står det videre at tre elementer vektlegges i utviklingen av returpolitikk for Norges del: Felles standarder og prosedyrer for retur, praktisk samarbeid om effektivering av retur og avtaler med opprinnelsesland og transitland om tilbaketakelse av egne borgere. Dette viser at europeisk samarbeid på returfeltet er viktig for norske myndigheter. At de i det hele tatt har en stortingsmelding som kun går på flyktnings- og migrasjonsperspektiv *i et europeisk perspektiv* viser i seg selv viktigheten av europeisk samordning. Til sammen utgjør dette en sterk grad av regional integrasjon på returfeltet. En sterk og tiltagende grad av regional integrering kan altså bidra til å forklare utviklingen av en strengere returpolitikk i Norge.

Interessant nok er det asylinstituttet man henviser til av internasjonale forklaringer når man i statsbudsjettene ønsker å forklare hvorfor retur er viktig. Problemet er internasjonalt, i

²¹ Se for eksempel st. meld 9 (2009-2010) Norsk flyktnings- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv

form av at det internasjonale regimet skades når det utnyttes av personer uten reelt beskyttelsesbehov, mens løsningen er regional, i form av økt samordning av returpolitikken.

Oppsummering

For det første kan det se ut til at Meyers' i stor grad har rett i sin differensiering av hvilke faktorer som påvirker kontrollpolitikken, også når det gjelder returpolitikk i Norge fra 2000-2012. Selv om regional integrering i noen grad, for Norges del, ser ut til "å trumfe" kulturelle faktorer når myndighetene skal forklare utviklingen av politikken, viser mine indikatorer at kulturelle forklaringer også er gyldige. Som nevnt kan det se ut som om både mengden avviste asylsøkere og folks holdninger spiller en rolle i politikktutforming. I mine funn nevnes også kulturelle argumenter relativt ofte, selv om de overgås av internasjonale forklaringer.

Argumentet om at man ønsker bred folkelig oppslutning om politikken, er også interessant. Det kan tolkes dit hen at befolkningens holdning til innvandring og asylsøkere generelt (eller myndighetenes oppfatning av befolkningens holdning) vil gjøres til statlig politikk. Satt på spissen: Hvis myndighetene tolker befolkningen til å være svært innvandrings skeptiske, vil politikken bli svært innvandrings skeptisk for å føye befolkningen, og dermed sikre en bred oppslutning om politikken.

Tvetydig argumentasjon

Et annet interessant aspekt er hvor lite argumenterende argumentene i statsbudsjettet egentlig er. Et eksempel er når det i revidert budsjett for 2003 står at "manglende uttransporteringer vil kunne ha store samfunnsøkonomiske og menneskelige omkostninger" (revidert 2003:41). Dette er et økonomisk argument for retur – mangel på retur vil kunne ha store omkostninger for samfunnet, men det utdypes ikke hvilke eller på hvilken måte man vil kunne få samfunnsøkonomiske og menneskelige omkostninger. I stedet fremstilles det som en absolutt sannhet som politikken er tuftet på. Et annet er når man i 2007 (AID:313) sier at for at asyl- og innvandringspolitikken skal være troverdig, vil regjeringen styrke arbeidet med å sikre at personer uten lovlig opphold faktisk forlater landet, og viser til Soria Moria erklæringen for ytterligere gjennomgang av emnet. Når man så leser de politiske plattformene for den rødgrønne regjeringen, står der ikke noe mer utdypende enn akkurat den setningen som finnes igjen i budsjettet.

Det kan på bakgrunn av argumentasjonen jeg har funnet i statsbudsjettene virke som om ulovlig innvandring, i form av avviste asylsøkere som blir i landet, er et problem i den grad det skader asylinstituttets legitimitet.

Krippendorff hevder offentlige taler pleier å bruke tvetydige uttrykk bevisst (Krippendorff 1980: 22), og dette kan muligens overføres til statsbudsjettets overflatiske forklaringer på hvorfor retur er viktig. At argumentene ikke er utdypende i seg selv, gjør det vanskelig å identifisere tekstens egentlige mening, og tvinger frem et spørsmål om hvorvidt det argumenteres ærlig. Det kan tenkes at en uttalt internasjonal motivasjon, særlig der den henviser til noe så allment akseptert som legitimiteten av asylinstituttet, egentlig er et skinnargument, og at politikken egentlig er motivert av kulturelle eller økonomiske motiver. Det kan også tenkes at den internasjonale motivasjonen for å harmonere returpolitikken med andre land er et verktøy for å etablere en strengere politikk som igjen er motivert av enten kulturelle eller økonomiske faktorer. Her kan det også være verd å nevne at de internasjonale forpliktelsene som trekker i retning av strengere returpolitikk har Norge pådratt seg aktivt og frivillig. Det støtter oppunder en antagelse om at internasjonale forpliktelser brukes som et verktøy for å realisere andre motiver, etter som det for Norges vedkommende ville vært uproblemtisk utenrikspolitisk sett å stå utenfor dette internasjonale rammeverket (til motsetning fra de forpliktelser vi er tvunget til å påta oss gjennom for eksempel EØS-avtalen).

Hvis de internasjonale argumentene allikevel ikke skulle være mest tungtveiende i begrunnelsen av retur, er det interessant å bemerke at Norge i perioden har hatt en økonomisk vekst og en stabilt lav arbeidsledighet. Der hvor det anvendes økonomiske argumenter i budsjettene, er disse også svært vage på hva konsekvensene av en mildere returpolitikk vil bli. Da er argumentasjonen rundt ønske om folkelig oppslutning om politikken mer konkret. Diskusjonen over viser at mine funn stemmer godt over ens med de kulturelle forklaringsteoriene, bortsett fra at det argumenteres oftere ut i fra internasjonale hensyn når myndighetene skal forklare viktigheten av returpolitikk.

Det kan dermed se ut til at statsbudsjettene ikke nødvendigvis er et egnet dokument for å få klarhet i hva som faktisk kan forklare hvorfor returpolitikken blir strengere. Meyers selv påpeker hvor vanskelig det er å måle statlig kulturelle argumenter – det faktum at det finnes noen i det hele tatt kan kanskje tas til inntekt for at befolkningens oppfatning av tema er svært viktig i politikkkutforming.

5.3 Avsluttende betraktninger

Samlet sett viser indikatorene økt ressursbruk og et stigende antall returfremmende virkemidler gjennom hele perioden. I tillegg øker antallet returer mot slutten av perioden, og det argumenteres noe mer om hvorfor retur er viktig. Mine funn viser derfor med all tydelighet at returpolitikken generelt har blitt entydig strengere i løpet av perioden. Denne utviklingen kan også i stor grad forklares av innvandringskontrollteorier, og særlig av Meyers' differensierte inndelinger av disse. Det kan se ut til at økonomi i stor grad ikke forklarer utviklingen, i tråd med Meyers' teorier. Det kan også se ut til at mens myndighetenes argumentasjon i stor grad kretser rundt internasjonale forhold når de skal forklare viktigheten av retur, er det i like stor grad kulturelle faktorer som ligger bak en strengere returpolitikk.

Jo flere observasjoner som er konsistente med teorien, dess mer slagkraftig er forklaringen og dess sikrere er resultatene, hevder King (1994: 24). Mine funn kan som vist over i stor grad forklares av teorien. At de også trekker så tydelig i samme retning, skulle tilsi at mine indikatorer alle måler sider ved samme begrep, noe som gir høy konvergensvaliditet og som styrker begrepsvaliditeten (Adcock 2001:540-541). Funnene mine trekker også i samme retning som tidligere forskning på området generelt. Dette tilsier at undersøkelsen samlet sett kan anses for å ha god validitet. Tilfeldige målefeil kan ha forkommet, men når tendensene til strengere returpolitikk er så tydelige, mener jeg at de neppe ville endret særlig på konklusjonen.

At begrepsvaliditeten og konvergensvaliditeten anses for god, styrker også troen på at disse relativt enkle indikatorene kan brukes til å måle returpolitikk generelt, og at metoden kanskje kan videreutvikles til å gjøre tilsvarende studier i andre land. Slik sett kan kanskje metoden anses for å være komparativt anlagt, selv om denne studien ikke er det.

6. Konklusjon

I denne studien har jeg presentert en enkel og målbar definisjon på returpolitikk. Jeg har utledet fem forskjellige indikatorer for å måle utviklingen av returpolitikk slik den presenteres i statsbudsjettene, og jeg har sett funnene opp mot teorier om innvandringskontrollpolitikk. Indikatorene viser med all tydelighet at returpolitikken i Norge 2000-2012 generelt har blitt strengere på alle punkter gjennom perioden. Funnene er så entydige og konkrete at jeg mener de vil stå seg også dersom det skulle foreligge tilfeldige målefeil.

Utviklingen kan i stor grad forklares ved hjelp av innvandringskontrollpolitikkteorier. Det kan se ut som om kulturelle faktorer ligger til grunn for utformingen av politikken, selv om myndighetene selv oftest oppgir internasjonale motiver for retur. Økonomiske faktorer ser ikke ut til å ha en like sterk forklaringssevne på returpolitikken fremvekst, men det kan være behov for mer forskning på området generelt. Det kan tenkes at statsbudsjettet er et altfor ”politisk korrekt” dokument til alene å kunne si noe ærlig om hva som driver frem en strengere returpolitikk.

Det er imidlertid svært tydelig at retur anses for å være viktig, selv om det sjelden utdypes noe grundigere om hvorfor. Det er ingen tilfeller av argumentasjon som heller mot at retur ikke er viktig. Man får tvert imot inntrykk av at det for Norges del er viktig å være blant de strengeste i returklassen så Norge ikke skal få en uforholdsmessig stor andel av asylsøkere uten reelt beskyttelsesbehov, slik det i midten av perioden gis inntrykk av at vi har fått.

Frykten for flere asylsøkere synes å ligge til grunn for at returer er viktige. Dette i seg selv kan kanskje tyde på at migrasjonsstrømmen skaper politikken, like mye som at politikken skaper migrasjonsstrømmen.

Et annet interessant trekk ved statsbudsjettene gjennom perioden, er at det kan virke som om retur har vært et så nytt politikkkfelt at *hvordan* man omtaler politikken også har utviklet seg i løpet av de tretten årene. Fra sporadisk å nevne utviklinger, returer og måltall de første årene, har omtalen utviklet seg til å inneholde mer standardiserte formuleringer og tabeller hvert år. Dette kan tyde på at politikkkfeltet er blitt ”voksent”, mer stabilt og fastlagt. Dette kan være et uttrykk for at feltet anses som et permanent innslag i politikken, som trenger sammenlignbare størrelser år for år. Retur har altså gått fra å være et plutselig fenomen til å bli et sterkt tilstedeværende, høyt prioritert politikkkfelt.

Litteraturliste

Bøker og fagartikler

- Adcock, Robert & Collier, David (2001): "*Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*", *American Political Science Review* 95: 529-546
- Andersen, Svein S. (2006): "*Aktiv informantintervjuing*" i *Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift* (22) s.278-298. Oslo: Universitetsforlaget
- Bergström, Göran, Kristina Boreus (2005): "*Textens mening och makt.*" Lund: Studentlitteratur.
- Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Om midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge (Welcome and Goodbye? On temporary protection in Norway)*. Oslo: Unipax Forlag.
- Brekke, Jan-Paul (2002), *Kosovo – Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. ISF-rapport 2002:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2008), *Fra tilbakevending til retur. En evaluering av Flyktninghjelpens informasjonstjeneste, INCOR*. ISF-rapport 2008:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2010), «*Life on Hold - The Impact of Time on Young Asylum Seekers Waiting for a Decision*». *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 5 (2):159-167.
- Brekke, Jan-Paul (2010), *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*. ISF-rapport 2010:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul og Susanne Søholt (2005), *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud for asylsøkere med endelig avslag*. ISF-rapport 2005: 5 Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brochmann, Grete (1997) *Grenser for kontroll. Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010) *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, Grete og Tomas Hammar (1999). *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg
- ECON (2009), *The enforced return of irregular migrants – rules and practices in Norway, France, Poland and Sweden*. Report 2009-026. Oslo: ECON

- EU Commission (2013), *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated*. HOME/2010/RFX/PR/1001
- Freeman, Gary P. (2011). "Comparative Analysis of Immigration Politics: A Retrospective", *American Behavioral Scientist* 55:1541-1560
- Freeman, Gary P. (2004) "International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis by Eytan Meyers. Review by Gary P. Freeman" i *International Migration Review* 38 (4):1567-1568
- Geddes, A. (2003). 'Migration and the Welfare State in Europe', in Spencer, S. (ed.): *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIT Foundation (2010), *European cooperation on the sustainable return and reintegration of asylum seekers. A final report*.
- Hollifield, James F. (1992). *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Jonsson, Anna and Domenika Borg (2006), *Return - The Swedish Approach*. Dept. of Eurasian Studies. Uppsala University.
- Joppke, C. (1998). 'Why Liberal States Accept Unwanted Immigration', in *World Politics*, Vol. 50, January, pp. 266-93.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjeldstali, Knut (1999): "Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget." Oslo: Universitetsforlaget.
- Krippendorff, Klaus (2004): "Content Analysis. An Introduction to Its Methodology." Second Edition. Beverly Hills, CA: Sage.
- Krogh, Hilde (2007), *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*. Utlendingsdirektoratet.
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review* 65: 682-693
- Lund, Thorleif (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- Manheim, Jarol B. (2006): *Empirical Political Analysis*. New York: Pearson Longman.

- McConnell, C. R., S.L. Brue, S.M. Flynn, *Economics: principles, problems, and policies*, 19. utgave. McGraw-Hill/Irwin, 2011.
- McCulloch, Garry (2004): "Documentary Research in Education, History and The Social Sciences." London, RoutledgeFarmer.
- Meyers, Eytan (2000) *Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis*. *International Migration Review* 34 (4): 1245-1282
- Meyers, Eytan (2004) *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. New York: Palgrave
- Miles, Robert (1993). *Racism after "race relations."* London: Routledge.
- Miles, Robert, Malcolm Brown (2004). *Racism - Second edition*. London: Routledge.
- Money, Jeannet (1997): "No Vacancy: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries" *International Organization* 51 (4): 685-720
- Razin, Assaf, Efraim Sadka og Benjarong Suwankiri (2011) *Migration and the Welfare State. Political-Economy Policy Formation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Ryghaug, Marianne (2002): "*Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap.*" *Norsk statsvitenskaplig Tidsskrift* vol. 18:303-327. Universitetsforlaget.
- Satham, Paul (2003). "Understanding Anti-Asylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics?" in Spencer, S. (ed.): *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Shughart, William F., Robert D. Tollison og Mwangi S. Kimenyi (1986): "The Political Economy of Immigration Restrictions", *Yale Journal on Regulation* 79: 79-97
- Strand, Arne m.fl. (2008), «*Return with Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*». CMI Report R 2008: 6 Bergen: Christian Michelsen Institute.
- Strand, Arne m. fl (2011), «*Between two societies: Review of the information, return and reintegration of Iraqi nationals to Iraq (IRRINI) programme*» CMI Report R 2011:4 Bergen: Chr. Michelsen Institute
- UNHCR (2009), *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons* Geneva: FICSS
- Valenta, Marko, Berit Berg (2003), *Tilbakevending – Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim, SINTEF.
- Valenta, Marko, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2010), *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. NTNU Samfunnsforskning.

Offentlige dokumenter

Meld. St. 9 (2009 – 2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.*

Justis- og politidepartementet: 19. mars 2010.

Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:7, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: mai 2011.

Stortingets bevilgningsreglement. Stortingets vedtak av 19. november 1959. Sist endret 26. mai 2005.

Finansdepartementet. *Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Fastsatt 12. desember 2003, sist endret 8. juni 2010.

NOU 2009: 20. *Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll.* Utredning fra grenselovutvalget oppnevnt ved kgl. resolusjon nr. 35 av 21. desember 2007. Avgitt til Justis- og politidepartementet 22. september 2009.

NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.* Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. mai 2009. Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 10. mai 2011.

NOU 2011: 10. *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere.* Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 2009. Avgitt til Justis- og politidepartementet 6. juni 2011.

Avisartikler

Andersen, Kent, Christian Tybring Gjedde (2010) ”*Drøm fra Disneyland*” Kronikk. Trykket i Aftenposten 25.8.2010.

Lenke: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3783373.ece#.UYpMS8py11A> (lastet ned 8.5.2013)