



**STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER**

PROBLEMATISERAD MIGRATION

En WPR analys av propositionerna gällande nya
migranter från 2015 till 2020

Författare: Ludvig Lannerås-Gustafsson

Abstract

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2020
Handledare:	Ester Herlin-Karnell
Nyckelord:	Politisk diskurs, WPR, Migration, Lagar

During 2015 Sweden experienced a larger inflow of migrants than ever seen before. This led the Swedish government to enact policies designed to stem the inflow of migrants and bring down the costs of those whom already had arrived. The eight legal changes concerning newly arrived migrants from 2015 till 2020 are analyzed through Carrol Bacchis “What’s the problem represented to be?” approach, a form of discourse analyze and theory. The aim is to see what representation of the problem that the propositions give and whom or what is seen as responsible for the problem and the solution. The results show that the legal changes all problematize migration, this problematization is then further diversified in each of the eight separate legal proposals.

Innehållsförteckning

Inledning & problemformulering	1
Bakgrund	2
Invandringen och integrationen i Sverige	2
2000-talet	3
Integrationspolitik i Sverige	4
EU:s beslutsrätt inom området migration och integration	4
Flyktingkrisen, EU och dess medlemsländers svar	5
Syfte & frågeställningar	6
Frågeställningar	7
Avgränsningar och definitioner	7
Tidigare forskning och teoretiskt ramverk	9
Tidigare forskning	9
Säkerhetseringen av migration	9
Välfärden och migration	9
Welfare magnet teorin	10
Race to the bottom teorin	10
Teoretiskt ramverk	11
Socialkonstruktivism	11
Diskurs & institutionell makt	12
Makt-kunskap och kunskap-makt	12
”What’s the problem represented to be?” som teori	13
Metod, material och dess avgränsningar	15
”What’s the problem represented to be?” som analysverktyg	15
Kritisk granskning, alternativ/begränsningar till metoden	16
Material	17
Analys & resultat	18
Analys per WPR verktyget	20
WPR 1	20
WPR 2	22
WPR 3	23
WPR 4	24
WPR 5	26
WPR 6	28
WPR 7	29
WPR 8	30
Resultat	32
Hur ser verklighetsbilden i propositionerna ut?	32
Vem eller vad hålls ansvarigt?	33
Vad framgår inte i propositionerna?	35

Finns det någon genomgående diskurs i propositionerna?.....	36
”Ansvar försvarar begränsningar”.....	36
”Vi är för attraktiva och dem är för många”	37
Avslutande diskussion.....	39
Käll- och litteraturlista.....	41

Inledning & problemformulering

År 2015 kulminerade den så kallade *flyktingkrisen* i Europa, vilket betecknar den ökning av antalet asylsökanden som tog sig till Europa. Vid 2015 års slut hade Sverige tagit emot 162 877 personer som sökt asyl. Detta är det enskilt största antalet asylsökande till Sverige någonsin (Migrationsverket, 2019).

I slutet av 2015 föreslår den svenska regeringen därav flera åtgärder för att skapa vad regeringen kom att kalla ett ”andrum för svenskt flyktingmottagande” (Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande, Regeringen, 2015). Det innebär i praktiken att de svenska asylreglerna under de tre kommande åren skall anpassas till EU:s miniminivå, med syfte att kraftigt minska antalet asylsökanden och beviljade uppehållstillstånd i Sverige samt att minska dessas kostnader (ibid).

Det har pågått en debatt runt om i Europa om vilken tillgång migranter skall ha till de olika europeiska ländernas ersättningssystem och flyktingkrisen kan ha ställt frågan på sin spets. I Sverige tar sig detta uttryck genom att regeringen önskar minskad immigration och minskade kostnader för dessa, samtidigt som de önskar att migranterna skall kunna etablera sig väl i samhället (Regeringen, 2019). Detta väcker flera funderingar över vilka förändringar som har skett gällande migrationslagstiftningen för nya migranter och hur diskursen bakom ändringarna regeringen har aviserat ter sig. Studiens syfte är att genom Carrol Bacchis ”What’s the problem represented to be?” verktyg för diskursanalys undersöka problembilden, det vill säga hur problemen propositionerna försöker komma åt representeras och vem eller vilka som hålls ansvariga. Uppsatsens syfte är av intresse då Sverige och dess asylpolitik gick från att år 2015 ”inte bygga några murar och vara en fristad för dem som söker asyl” (Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar, Regeringen, 2015) till att ”behöva ett andrum i flyktingmottagandet (Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande, Regeringen, 2015). Denna vändning i politiken har sina uttalade orsaker, vilka behöver belysas med ett diskursanalytiskt verktyg för att se hur ändringarna har motiverats och dessas nödvändighet försvarats.

Bakgrund

Nedan kommer en redogörelse för historien kring invandring till Sverige i modern tid och sedan en sammanfattning av svensk integrationspolitik.

Invandringen och integrationen i Sverige

De arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige under 50- och 60-talet förväntade staten skulle återvända hem. Många valde dock att stanna. Under slutet av 60-talet och under 70-talet ändrar invandringen till Sverige karaktär och går från arbetskraftsinvandring till att domineras av flyktinginvandring. Detta får staten att år 1969 inrätta en permanent myndighet, Statens Invandrarverk. Senare under 70- och 80-talet tillkom den nya och då kallade *invandrapolitiken*. Denna uppkom som svar på att invandrarna nu var mest flyktingar, och politiken önskade se att invandrarna kom att inkluderas snabbare i arbete, välfärd och ersättningssystemen. På 80-talet fick kommunerna ansvaret för flyktingmottagandet, som tidigare hade innehafts av Arbetsmarknadsstyrelsen. Skiftet innebar att kommunerna nu inte enbart skulle ombesörja boende utan blev även ansvariga för flyktingars introduktion till samhället; så som via introduktionsprogram i det svenska språket. 1985 införs strategin ”Hela Sverige” som innebar att flyktingar portionerades ut över hela landet för att motverka bostadssegregationen i storstäderna, en strategi som överges 1994 (Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012, 2012). Under 90-talet framkommer en skiftning i politiken från en generell välfärdspolitik till en politik som inriktade sig på att ge särskilt stöd till en grupp som nu ansågs ha särskilda behov i jämförelse med majoritetssamhället. *Invandrapolitiken* övergår år 1997 i så kallad *integrationspolitik*. Integrationspolitiken får 1997 tydliga riktlinjer, att ge förutsättningar för individens egen försörjning och delaktighet i samhället, att värna om grundläggande demokratiska värden och att verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, och att förebygga samt motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Integrationen blev nu en del för alla politiska områden, som: arbetsmarknad-, bostads-, närings-, utbildnings- och hälsopolitiken. 1994 träder lagen om eget boende i kraft som betyder att nya migranter får lov att bosätta sig vart de vill i landet utan att förlora

dagsersättning. Invandrarverket delas i slutet av 90-talet upp i två delar. Invandrarverket blir år 2000 Migrationsverket och en del av dess arbete hamnar 1998 hos det nystartade Integrationsverket, som dock kom att läggas ner år 2007 och dess arbete flyttas över till länsstyrelserna och åter till Migrationsverket (Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012, 2012/SCB, 2016).

2000-talet

Under 2000-talet skedde vissa smärre förändringar, så som att asyltiden från och med 2001 skulle tillräknas som introduktionsförberedande, utan att detta påverkar det möjliga återvändandet. Under 2001 till 2002 infördes möjligheten att inneha dubbla medborgarskap och SFI, svenska för invandrare, blir en förberedande insats som nu ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. SFI ändras under 2003 för att kunna kombineras med yrkesutbildning, praktik eller gymnasial vuxenutbildning. Under 2005 ändras bostadsersättningen för nya migranter så vilket innebär att bostadsersättningen går förlorad om asylsökande själv ombesörjer sitt boende, detta påverkar dock inte dagsersättningen från Migrationsverket. 2009 införs en så kallad ”SFI-bonus” vilket betyder att den som uppbär betyget godkänt inom en 12 månaders period efter att ha påbörjat SFI får en bonusersättning. Under 2010 träder en reform av mottagandet och introduktionen för nyanlända in. Reformen innebär att kommuner är skyldiga att erbjuda SFI och samhällsorientering och att varje nyanländ person inom ett år skall få en personlig etableringsplan upprättad av Arbetsförmedlingen, vilket symboliserar statens ökade ansvarstagande i frågan. Deltagande i etableringsprogrammet ger nu en statlig ersättning (Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012, 2012). Under 2010 överläts även ansvaret för integrationspolitiken till Arbetsförmedlingen och asylsökanden som medverkar till att kartlägga sin identitet, vars ärende prövas i Sverige och som har en välgrundad ansökan möjligheten att få arbeta under sin asylprövningsperiod. Under 2011 ändras reglerna för ersättningar så att den som mottar etableringsersättning inte kan mottaga arbetslöshetsersättning. År 2016 trädde den nya bosättningslagen i kraft och den innebar att alla kommuner i Sverige måste ta emot nyanlända migranter och hänsyn skall tas till kommunens storlek, arbetsmarknad, bostadssituation och kommunens historiska flyktingmottagande och ämnar minska trycket på de kommunerna med

störst mottagande som ytterligare ett steg för att minska segregationen i storstäderna (Migrationsverket, 2019)

Integrationspolitik i Sverige

Integrationen i Sverige styrs av de prioriteringar och lagar som regeringen och riksdagen har lagt fram. Till stor del styrs den tidiga delen av integrationsarbetet genom den så kallade *etableringsplanen* som Arbetsförmedlingen upprättar med den nyligen immigrerade inom loppet av ett år från dennes ankomst till Sverige. Etableringsplanen upprättas för en period om två år, där fokus ligger på att validera den nya immigrantens existerande kunskaper, erbjuda språkutbildning, så kallad SFI, och samhällsorientering samt att hjälpa den nya immigranten att finna ett arbete, praktik eller utbildning som kan anpassa och/eller förbättra den kunskap som redan innehas eller matcha nödvändig utbildning efter arbetsmarknadens behov. I etableringsplanen kartläggs också familjesituation, hälsa, skolgång och bostadsbehov. Kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samarbetar för att finna en lämplig kommun för placering. Den kommun som beslutas ge placering av den asylsökande väljs ut beroende på kommunens tidigare flyktingmottagande samt dess arbetsmarknads- och boendesituation. Etableringsprogrammet sträcker sig i upp till två år och avslutas då den nya immigranten har fått arbete/praktik/utbildning eller startat eget företag. För att den nya immigranten skall få full ekonomisk ersättning behövs deltagande på heltid i SFI, samhällsorienteringen och i de arbetsförberedande insatserna. Kommunerna har ansvaret för boende, mottagning, SFI, samhällsorientering, skola, vuxenutbildning och det sociala området och efter etableringsplanen även ett försörjningsansvar om den nyanlända inte har kunnat uppbringa självförsörjning (Arbetsförmedlingen, 2015).

EU:s beslutsrätt inom området migration och integration

Sverige ingår i den Europeiska Unionen som har viss beslutsrätt inom området migration och integration. Beslutsrätten har överlämnats till unionens lagstiftande organ, Europa Parlamentet och Ministerrådet. EU:s övergripande ansvar utgår från Common European

Asylum System, det gemensamma europeiska asylsystemet vilket innehåller Direktiv 2013/32/EU: Direktivet om asylprocessen, stipulerar minimivåer för gemensamt erkända grunder för asyl och vissa migranternas särskilda status, så som för barn och offer för tortyr. Direktiv 2013/33/EU: Direktivet om mottagarstandard, vilket stipulerar vilken kvalitet som är minimumnivån för mottagandet av migranter, gäller till exempel boendemiljö och att förvar av utvisade enbart får användas vid nödvändighet. Direktiv 2011/95/EU: Direktivet om kvalifikation för asylrätt, stipulerar grunderna för asyl, minsta tidsspann för uppehållstillstånd och rätten till socialbidrag. Förordning nr 604/2013: Dublinförordningen, att det land där immigranten först anländer skall sköta dennes asylprövning. Förordning nr: 2016/399 & 2017/2226, de delar av Schengensamarbetet som berör immigration och in- och utresa till unionen, att det inom samarbetet inte skall finnas interna gränser, och att de länder i samarbetet som geografiskt befinner sig ytterst skall sköta det gemensamma områdets gränser med pass- och visumkontroll. Förordning nr 603/2013: Eurodac, gemensamt system för insamling och kontroll av migranternas fingeravtryck samt integrationsprogrammen i form av Tampereprogrammet från 1999, Common basic principles for immigrant integration policy från 2004, EU Kommissionens ”Common Agenda for Integration” från 2005, Stockholmsprogrammet från 2009, European agenda for the integration of non-EU migrants från 2011 och Action plan on the integration of third-country nationals från 2016 och ytterligare specifikationer och mål inom Agenda 2020. Dessa program sätter mål och ämnar finna de bästa policys och ge rekommendationer för integration av migranter från tredje land, alltså individer från icke-EU land (EU Kommissionen, 2019).

EU:s påverkan har varit begränsad gällande utformningen av de analyserade propositionerna, dock har de till exempel lagt grunden för de minimivåer som regeringen åberopar i vissa propositioner. Detta kommer att redovisas för under resultatdelen.

Flyktingkrisen, EU och dess medlemsländers svar

Flyktingkrisen betecknar den ökning av asylsökande från oroligheter och krig i främst Mellanöstern och Afrika som noterades under år 2015 till Europeiska Unionen. Antalet illegala gränsövergångar in i unionen var år 2010 ca 260 000 och för att jämföra och förstå varför ökningen ansågs vara en kris så noterades år 2015 cirka 1,3 miljoner övergångar

(Nationalencyklopedin, 2015). Medlemsländerna Kroatien, Slovenien, Ungern och Bulgarien, och flertalet icke-medlemmar på Balkan försökte strypa tillflödet av migranter genom att stänga sina gränser. Vidare beslöt vissa länder som handhar EU:s yttre gräns och därav upplevde störst antal flyktingar, Italien och Grekland, att inte registrera alla inkomna flyktingar i det gemensamma registreringssystemet för migranter, Eurodac. Därav åsidosattes Dublinförordningen som anger att första ankomstland skall handha och besluta i asylärendet. Detta gjorde att ett stort antal migranter kunde fortsätta färden inåt i unionen och då främst mot dess västra och norra delar så som Sverige, Nederländerna, Österrike och Tyskland. Då de yttre gränserna för unionen inte ansågs säkrade och Dublinreglerna vara ur bruk så upphörde det gränslösa inre området i EU, det så kallade Schengenområdet, att fungera. Norge (medlem i Schengenområdet, men ej EU), Sverige, Tyskland, Österrike, Ungern och Slovenien beslöt därför att uppföra gränskontroller. EU tog senare under 2015 ett beslut att omfördela flyktingar från Italien och Grekland för att avlasta dessa länder, Ungern, Slovakien, Tjeckien och Rumänien motsatte sig beslutet. Dock var beslutet ett majoritetsbeslut vilket gjorde att dessa länders nej kunde åsidosättas. Dessa länder samt Polen har därefter vägrat att ta emot sin andel av omfördelade flyktingar. Denna vägran ligger till grund för de olika juridiska straffåtgärder EU söker att genomföra mot dessa länder (Nationalencyklopedin, 2015). Sammantaget var hanterandet av krisen icke koordinerat och stor osämja uppstod mellan olika medlemsländer och mellan enskilda medlemsländer och EU som till viss del består till dags dato.

Syfte & frågeställningar

Studiens syfte är att genom Carrol Bacchis ”What’s the problem represented to be?” verktyg för diskursanalys undersöka problembilden, det vill säga hur problemen propositionerna försöker komma åt presenteras och vilka eller vad som hålls ansvariga. Problematiseringarna i propositionerna behöver belysas med ett diskursanalytiskt verktyg för att se hur ändringarna har motiverats och dessas nödvändighet försvarats och för att se vilken verklighet regeringen idag förhåller sig till.

Frågeställningar

Följande forskningsfrågor ligger till grund för uppsatsen.

1. Hur ser verklighetsbilden i propositionerna ut?
2. Vem eller vad hålls ansvarigt?
3. Vad framgår inte i propositionerna?
4. Finns det någon genomgående diskurs i propositionerna?

Avgränsningar och definitioner

De europeiska länder som tog emot flest nya migranter under den så kallade flyktingkrisen var Tyskland i absoluta tal (det totala antalet flyktingar) och Sverige var bland de största mottagarna per capita (antalet flyktingar per invånare) (Eurostat, 2019). Det är just på grund av att Sverige tagit emot flest migranter per capita som Sverige har valts som fallstudie. Av tidsskäl har andra jämförande fall valts bort. Uppsatsen kommer enbart att behandla ändringarna gällande lagstiftning för migranter som varit i Sverige maximalt tre år. I denna uppsats används migranter om de som nyligen har anlänt till Sverige, medan dessa i den forskning som har använts benämns olika, till exempel: flyktingar, nyanlända, nya migranter, invandrare och nyligen invandrade, dock här översatt från engelska i den tidigare forskningen. *Migranter* syftar i denna uppsats till de personer som nyligen har invandrat till Sverige för att söka asyl och/eller nyligen fått uppehållstillstånd och följer den kommande definitionen. Enligt Migrationsverket är en person som är nyanländ, i uppsatsen kallade migranter, en individ som under de två till tre första åren i landet omfattas av etableringsinsatser (Migrationsverket, 2014). Enligt Genèvekonventionen är en flykting en individ som sökt asyl och/eller fått beviljad asyl enligt konventionens regelverk, denna skall ha lämnat sitt land på grund av välgrundad fruktan för sin säkerhet, till exempel på grund av sin religion, ras, tillhörande till samhällsgrupp eller politisk uppfattning. (Genèvekonventionen, 1951). Det finns vidare förslag från regeringen gällande ändringar av medborgarskapets roll och krav, då de ändringarna enbart ligger som remiss kommer dessa inte att behandlas, och av skälet att medborgarskap först är aktuellt långt efter migranternas första tre år. Och att denna uppsats enbart syftar till att kontrollera och analysera förhållandena gällande för just migranternas första

tid i landet. I uppsatsen har lagändringar gällande papperslösa migranter, de som valt att stanna i Sverige efter avslag på asylansökan, ej inkluderats då dessa inte innefattas i någon av remisserna som används i denna uppsats och för det faktum att papperslösa migranter inte innefattas av ersättningssystemen eller integrationsinsatser.

Tidigare forskning och teoretiskt ramverk

Under denna del presenteras migrationsforskning och teorier gällande staters svar på migration och migranternas tillgång till ersättningsystemen samt det teoretiska ramverk som används i analysen.

Tidigare forskning

Säkerhetsiseringen av migration

Jef Huysman förklarar att EU:s införande av den inre marknaden med fri rörlighet och dess efterföljande konsekvens att de yttre gränserna och de som där passerar, så kallade tredjelandsmedborgare, behöver kontrolleras är en av huvudorsakerna till varför migrationsdiskursen har säkerhetsiserats inom EU. Men säkerhetsisering menar han att migration har övergått från att handla om migranter och migration till att handla om säkerhet gällande gränserna, vem som kommer in, vem som tillåts att stanna, nationens säkerhet etc. Hela migrationsområdet har alltså blivit först och främst en fråga gällande säkerhet. Detta har skett genom att migration talas om i termer av dess osäkerhet och genom att gränskontrollerna inom EU har avskaffats så har diskursen kring migration förflyttats till att handla om kontroll av de som är utanför dessa gränser och staters rätt att med olika medel undantränga osäkerheter och hot (Huysman, 2006, s.45-53).

Välfärden och migration

Alice Bloch och Liza Schuster pekar på att det faktum att välfärden i EU fungerar som en magnet för migranter nu används som ett argument till att både reducera migranternas tillgång till välfärden, att minska välfärden generellt, men också för att öka kontrollen av migrationen. Argumentet blir att migranter minskar välfärdssamhällets resurser och har mindre rätt till välfärden då välfärden i sig visar vem som tillhör landet. Att begränsa migranternas tillgång till välfärden ses alltså som ett sätt att markera vem som har rätt till välfärden och tillhör till nationen, detta vilar på grundantagandet att det får ner antalet migranter som söker sig till ett

visst land. De menar att detta särskiljande av vem som tillhör och har rätt till välfärden går hand i hand med att diskursen kring migration ofta målas upp av media som den om migranten som ”ekonomiska flyktingar, bidragssökande, ovärdiga” etc (Bloch & Schuster, 2002). Denna forskning leder vidare till de två teorierna nedan om staters svar på migration.

Welfare magnet teorin

Welfare magnet teorin presenteras som en förklaring till varför migranter söker sig till ett visst land. Detta innebär att ett land med högre bidragsnivåer attraherar fler migranter än ett land med lägre, och att högre nivåer innebär att landet attraherar mer av den sorts migranter som kommer att nyttja bidragen. Denna teori har varit framträdande under de senaste decennierna, dock har den varit svår att bevisa. Genom Ole Agersnap, Amalie Sofie Jensen och Henrik Klevens studie i *The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an immigrant welfare scheme in Denmark* (2019) kan teorin bevisas. Deras studie har visat att Danmarks sänkning av bidragsnivåerna med 50% år 2002 för icke-EU migranter drastiskt sänkte immigrationen från icke-EU. Studien har visat säkra resultat då bidragsnivåerna efter sänkningen åter höjdes till sin föregående nivå under en mandatnivå och antalet migranter från icke-EU då kraftigt ökade, för att något år senare sänkas dramatiskt igen och då minskade antalet icke-EU migranter återigen. Detta visar på en säkerhet i hur bidragsnivåer skapar attraktionskraft för ett land hos migranter. Studien visar också på att då ett land sänker sina bidragsnivåer så ökar dess grannländers attraktionskraft om deras bidragsnivåer står still.

Race to the bottom teorin

Teorin menar att länder som börjar införa lägre bidragsnivåer, i detta fall för migranter, till slut kan komma att tävla mot botten av bidragsnivåerna med de andra länder de har runt omkring sig, ett så kallat race to the bottom. Termen kommer sig av att forskning har visat på att länder sänker ersättningarna i sina sociala skyddsnet då andra länder tenderar att göra så. Det framkommer i studien att det inom Europa skett en sådan utveckling i vissa regionala

kluster, vilket framkommer av *Is there a "race-to-the-bottom" in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a policy Intervention* från 2004 av Matz Dahlberg och Karin Edmark. I *The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an immigrant welfare scheme in Denmark* (2019) stöds tesen genom att det är flertalet länder, Kanada, Sverige, Österrike, Finland, Litauen, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, med flera, som alla har eller överväger åtgärder för minska bidragsnivåerna som icke-EU migranter kan vinna tillgång till. Flera av dessa länder har uttalat sig om behovet av sänkningar då de anser att närliggande länder inte kan skilja sig i bidragsnivåerna allt för mycket.

Teoretiskt ramverk

Det finns många användbara teorier vid studiet av migration, men då det är problemrepresentationen som är av intresse i denna uppsats så är det Carrol Bacchis teoretiska ramverk som utgås ifrån.

Socialkonstruktivism

Peter L. Berger och Thomas Luckmann lade i *The Social Construction of Reality* (1966), på svenska känd som: *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*, fram ett sätt att se på det mänskliga medvetandet som skiljde sig från den tidigare deterministiska och essentialistiska synen. De förklarar det som att kunskapen om verkligheten egentligen är rörliga allmänt vedertagna uppfattningar som människorna i samhället gemensamt har kommit överens om. Dessa gemensamma uppfattningar är tankar och normer vi bär med oss inombords och som vi refererar allt vi uppfattar till för att på så sätt förstå hur saker är och ger oss vår verklighet. Denna syn innebar att man gick från att i positivistisk anda anse att verkligheten kunde mätas och kvantifieras objektivt till att man ansåg att verkligheten är gemensamma och flytande, då de är i ständig förändring, antaganden inom oss alla och som ständigt reproduceras (Berger & Luckmann, 1966).

Diskurs & institutionell makt

Enligt Göran Bergström och Kristina Boréus är diskurs de praktiker för hur man talar och skriver och vilken kontext det sker i. Diskurser påverkar och påverkas av de processer de ingår i och diskurser byggs upp utav de externa strukturer de ingår i och enligt tredje generationens diskursivanalys sker allt meningsskapande diskursivt (Bergström & Boréus, s.356-357).

Det betyder att de propositioner som analyseras i denna uppsats som Regeringen har skapat är formade av externa strukturer och att propositionerna också ändrar vad som är möjligt att uttrycka inom en rådande diskurs. Regeringens propositioner talar för makten och kan då kallas den sanna och hegemoniska diskursen, alltså den huvudsakligt gällande diskursen och denna är även starkt meningsskapande då den också lagfästs. När stater använder sig av en diskurs i till exempel lagstiftning blir detta till *institutionell makt*, ett sätt att berätta för folket vad som är korrekt eller inte att säga och/eller göra inom en diskurs och som sedan folket rättar sig efter. Diskurser kan visa på rådande synsätt och erfarenhet och ger också en förståelse för vad som är möjligt att uttrycka inom en viss praktik, därför blir diskurs en viktigt grund för att förstå analysverktyget och analysmaterialet.

Av vikt är att nämna att diskursteori är både en teori, i form av ”det finns en rådande diskurs som styr”, och en metod, så som i fallet med det diskursanalytiska verktyg som valts i denna uppsats (Bergström & Boréus, 2012).

Makt-kunskap och kunskap-makt

Foucault menar på att makt skapas av och skapar kunskap och vice versa, detta framträder tydligare då han menar att samhällliga institutioner är tydliga exempel på hur denna process går till och omsätts i praktiken genom sin framställning av diskurser och sitt utövande av makt genom regler, normer och praktiker. Regeringens propositioner visar detta på ett mycket tydligt sätt då det är en samhälllig aktör som tack vare sin maktposition kan ändra i en rådande diskurs då kontexten denna befinner sig i har ändrats, den ändrade diskursen blir

således ny kunskap om kontexten och öppnar upp för att använda makten på sätt som varken kontexten, diskursen eller subjekten inom diskursen förut kunde tillåta. Detta visar på hur diskurser påverkar subjekt som finns inom kontexten som diskursen rör sig, genom att makten ändrar diskursen genom att framställa ny kunskap så påverkas subjekten på nya sätt (Bergström & Boréus, 2012, s.361-369).

”What’s the problem represented to be?” som teori

Det analysverktyg som jag har valt till denna uppsats är ”What’s the problem represented to be?”(WPR) av Carrol Bacchi (2009), vilket är sprunget ur ett socialkonstruktivistiskt angreppssätt. Socialkonstruktivism i sin post-positivistiska¹ angreppsvinkel innebär att vetenskapen utgår från att vår verklighet är socialt skapad och att den rent empiriska observationen av samhällsvetenskapen inte är möjlig så som i naturvetenskaperna. Det innebär något förenklat att observationer måste tolkas för att förstås och inte som i naturvetenskaperna ”enbart” kan förklaras genom observationen av det som studeras. Detta innebär att uppsatsen kommer att utgå från ett socialkonstruktivistiskt synsätt vilket är viktigt att bära med sig då propositionerna alltså skall ses som produktioner av verkligheten och inte verkligheten självt utan just en aktörs, här Regeringens, tolkning av verkligheten.

Analysverktyget What’s the problem represented to be?, hädanefter kallad WPR, är sprungen ur den franska idéhistorikern Michael Foucaults teori om offentlig styrning. Han menade på att 1800-talets befolkningstillväxt hade tvingat fram ett nytt tänkande och agerande hos stater, från *statens* överlevnad till *nationens* överlevnad, att staten innan enbart hade brytt sig om sin egen överlevnad till att nu innefatta folket och därigenom nationens överlevnad. Foucault menade på att befolkningstillväxten, den industriella utvecklingen och den politiska ekonomins utveckling skapade ett nytt tankesätt hos stater som innebar att befolkningen nu sågs som en arbetskraft, inkomst och som ett politiskt, socialt och ekonomiskt problem att handskas med.

¹ Positivism: Att forskaren skall hålla sig oberoende till fenomenet som studeras. Post-positivism: Att forskaren som studerar ett fenomen skall hålla sig så oberoende som möjligt till det som studeras, men vara väl medveten om att forskaren kan påverka den eller det som studeras (Samhällsvetenskapernas förutsättningar, 1995).

Denna förändring i synen på befolkningen framkallade en lavin av material om befolkningen som lade grund för och ledde till ekonomiska och sociala policys för att styra befolkningen och framkalla önskade resultat. Dessa material och de olika grupperingar och individer med olika intentioner som är involverade i institutionerna som framställer policys är kulturellt betingade och styrda av en outtalad diskurs enligt analysverktyget WPR (Carol Bacchi, 2009). Enligt WPR så skapar problematiseringen som policys framställer en effekt som påverkar olika grupper på olika sätt och att vi först måste förstå tre grundantaganden för att kunna se denna problematisering och dess ojämlika effekter:

1. Vi styrs av problematiseringar.
2. Vi behöver studera problematiseringar snarare än problemet.
3. Vi behöver problematisera problematiseringen snarare än problemet.

Metod, material och dess avgränsningar

”What’s the problem represented to be?” som analysverktyg

What’s the problem represented to be” som analysmetod utvecklades av Carrol Bacchi och metoden lämpar sig väl för att analysera just policybeslut, vilket propositionerna är, då metoden ifrågasätter problematiseringarna som i dessa framkommer. Metoden ifrågasätter att ett problem enbart är ett problem om det finns en given lösning, istället anser metoden att problem kan skapas av policys för att kunna implementera en redan konstruerad eller önskad lösning. WPR metoden önskar att vi kritiskt granskar den problematisering som utformats då åtgärder och beslut tas utifrån problematiseringen. Genom att applicera WPR verktyget på propositionerna bidrar uppsatsen till att problematisera den migrationspolitiska diskursen som står i fokus i propositionerna. Då problematiseringen står i fokus för analysmetoden är det problematiseringens förutsättningar och vilka antaganden som styrker den som behöver särskådas. För att komma åt förutsättningarna bakom besluten krävs att materialet ställs följande frågor enligt Bacchi:

1. Vad är problemet/problemen?
2. Vilka underliggande förutfattade meningar underbygger problemet?
3. Hur kom denna representation av problemet till? *Utförs ej i denna uppsats.*
4. Vad lämnas oproblematiserat i problembeskrivningen?
5. Vilka effekter produceras av representationen av problemet? ²
6. Hur och var har problemrepresentationen skapats, försvarats och spridits? *Utförs ej i denna uppsats.*

Dessa frågor skapar den analysmetod som appliceras på propositionerna. Viktigt att poängtera inom diskursanalys är att det inte är åtgärderna i sig som ska bedömas utan ur vilken representation av verkligheten dessa kommer sig.

² Under fråga 5 tillkommer flera frågor som är av intresse för analysen av regeringens propositioner:
-Diskursiv effekt: Begränsar diskursen en annan tankegång? Är diskursen limiterande för andra problematiseringar?

-Subjektifierings effekt: Vilka sociala relationer fastställs? Vilka subjekt hålls ansvariga?

-Levda effekter: Vilka resurser allokeras hur? Vem styr allokeringen?

Kritisk granskning, alternativ/begränsningar till metoden

Det finns delar av detta analysverktyg som jag anser passar in mindre bra i analysen, men efter noggrant övervägande av olika analysverktyg anser jag att just WPR passar bäst in för att lyfta propositionernas problematiseringar och lösningar. Då uppsatsen befinner sig i ett begränsat tidsperspektiv har analysfrågorna också begränsats. De frågor som valts bort är fråga 3 och fråga 6, detta då fråga 3 önskar spåra problematiseringen bakåt i tid genom annat material än propositionerna. Fråga 6 är verkligt intressant och viktig för att kunna skapa en fyllig helhetsbild. Frågan är dock något trubbig, kräver mycket tid och för komplicerad för mig som kandidatstudent att besvara fullödigt och därav kommer den inte att besvaras i denna uppsats.

Först övervägdes en argumentationsanalys där en rekonstruktion av argumenten utförs, för att klargöra argumentens huvudsakliga poäng, och där saklighet i argumenten bedöms och en kontroll av argumentens beviskraft, alltså hur väl de lever upp till en viss ståndpunkt skulle utförts (Bergström & Boréus, 2012). Dock valdes denna analysmetod bort då jag anser att den inte uppbringat en tydlig problembeskrivning, vilket jag anser nödvändig då det är just vissa ”problem” som regeringen i sina propositioner beskriver och önskar komma till rätta med som jag är intresserad av att undersöka.

Vidare övervägdes ideologianalys som metod då denna skulle ha uppbringat propositionernas människosyn, samhällsteori, konkreta rekommendationer, ekonomiska ideal och dess moralsyn, vilket hade kunnat säga mycket om vilket samhälle propositionerna är sprungna ur och/eller önskar sig (Bergström & Boréus, 2012). Det hade dessutom varit ytterst intressant att se propositionernas samhällsteori/er, dock valdes ideologianalysen bort på grund av att svaren inte fullt ut hjälper till att förklara regeringens syn på migranter eller hur dessa problematiseras.

Material

Materialet utgörs av åtta stycken lagförslag från regeringen, så kallade propositioner, som i tid gäller från år 2015 till nutid, 2020 och presenteras i kronologisk ordning. Propositionerna har valts då det är dessa propositioner under tidsperioden som berör nya migranter.

För att få ett så fullödigt svar på WPR analysen som möjligt hade remisser, med fullt utvecklade svar från olika remissinstanser, exempelvis Polisen, Migrationsverket samt Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd, i sin helhet kunnat användas. Remissvaren innehåller dock väldigt många olika och fullt utvecklade svar från de olika remissinstanserna och ger då ett spretigare svar till analysens frågor eftersom det inte är regeringens syn som framkommer i remissvaren och det är just regeringens syn och problematiseringar som eftersöks. Dessutom innehåller svaren olika konkurrerande diskurser vilket inte passar sig för analys eftersom dessa parter inte är bärare av statens slutgiltiga makt och fokus ligger på att finna maktens rådande diskurs. Propositionerna i sig innehåller enbart vissa av remissinstansernas huvudargument för att ställa sig jakande eller nekande till propositionen, vilka kan ge en tydligare bild av vilka instanser som lyfts fram av regeringen som viktigast och alltså kan ge en tydligare bild av vilken problematisering/lösning som regeringen lyfter fram som för att förstärka sin diskurs. Därutöver blir den diskurs som regeringen lägger fram den som i största utsträckning styr handlingsmöjligheterna kring ämnet då regeringen genom sin majoritet med mindre partier äger makten att genom riksdagen inskriva diskursen i formella lagar.

Propositionerna i sig är politiska handlingar och de politiska argumenten i propositionerna är nödvändigtvis inte korrekta utan har valts just för att visa på och kunna analysera vad maktbäraren framhäver för diskurser och problemdefinitioner.

Materialet är offentliga handlingar som alla kan nå full insyn i via www.regeringen.se. Materialet uppvisar inga typiska personlighetsdrag som individuella åsikter, ogenomtänkta resonemang eller fullt ut värderingsfyllda satser och detta är att vänta då detta är myndighetsutövning i form av regeringens officiella lagförslag.

Materialets tillförlitlighet bedöms som god då det kommer från regeringen själva och att det lever upp till den förväntade sakligheten för offentliga handlingar. Materialet kommer från en av världens minst korrupta statsskick vilket ytterligare ökar dess trovärdighet då korruption i

lagförslagen skulle kunnat visa sig genom att särintressen och dess viljor hade kunnat framkomma i propositionernas skrivelser, och då inte i form av svaren från remissinstanserna som också är så kallade särintressenter (Transparency International, 2018).

Materialet består av 540 sidor som först översiktligt har läst och därefter företogs en grundligare genomläsning med det diskursanalytiska ramverket från WPR som utgångspunkt. Olika avsnitt och formulering i materialet delades därefter in i olika kategorier utifrån det analytiska ramverket som bygger på frågorna identifierade av Bacchi. Kategorisering och analys har under uppsatsens gång omformulerats och flyttats mellan analys och resultat, dess kategoriseringar har likaså ändrats om. Analysens presentationsform har under arbetets gång gått från att vara enbart i löpande text till att ställas upp i tabellform med en sammanfattning under som för att kunna ge en överskådlighet som gick förlorad då enbart löpande text gavs. Det tog åtskilliga läsningar för att komma fram till hur analyserna skulle göras och i vilken form de skulle presenteras. Efter att ha avstått från arbetet en period återfanns en klarhet i att analyserna behövde vara avskalade för att resultatet skulle kunna träda fram och inte försvinna i den skrivna framställningen.

Analys & resultat

Nedanför presenteras propositionerna i kronologisk ordning i en tabell, därefter tillkommer propositionerna styckvis och med en sammanfattande WPR analys under vilket sker under ett eget avsnitt kallat ”analys per WPR verktyget”.

i Proposition, kronologisk ordning:	Propositionens mål:	Hur:	Orsak:	EU:s påverkan:
2015/16:146. WPR:1. Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar. Lagen har trätt i kraft den 1 juni 2016.	Att bereda plats på flyktingboenden genom att öka incitamenten för utlänningar med utvisningsbeslut att lämna landet.	Genom att utlänningar över 18 år som inte ansvarar för barn skall förlora rätten till ersättningar från det att utlänningen har delgetts besked om utvisning eller då fristen för frivilligt återvändande upphör.	Det råder brist på plats på flyktinganläggningar.	
2015/16:147. WPR:2. Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen. Lagen har trätt i kraft den 1 juli 2016.	Att tillåta utvisning av individ från icke EU-land som innehar visum men inte tänker lämna landet efter visumets utgång eller har stannat efter visumets utgång.	Genom att lagen ändras för att följa EU:s krav om att länder inom EU måste kunna utvisa även den som innehar korrekt visum genom att förfarandet styrks av nationell lagstiftning.	Staten saknar verktyg att utvisa den som innehar visum eller anses trolig att stanna efter visumets utgång och Sverige följer därmed inte regler satta av EU.	För att uppfylla EU-rätten. Förordning nr:562/2006 om kodex om Schengengränserna.
2015/16:174. WPR:3. Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Har trätt i kraft 20 juli 2016.	Att minska antalet asylsökanden och kostnaderna kring dessa.	Genom att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd om 3 år, begränsning av möjligheten till anhöriginvandring och tillhörande skärpt försörjningskrav.	Antalet migranter som söker sig till Sverige behöver minskas.	Genom Direktiv 2011/95/EU stipuleras minimtiden ett medlemsland kan ge för utfärdade uppehållstillstånd.
2016/17:172. WPR:4. Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Har trätt i kraft den 1 augusti 2017.	Att ge de som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd rätten till vissa sociala förmåner, så som: studiemedel, studiestartsstöd, socialförsäkringsförmåner och bostadsbidrag etc.	Ändra lagen så att de som ansökt om förlängt tillfälligt uppehållstillstånd inte återgår till mottagningssystemet, så berörda myndigheter kan fortsätta betala ut ersättningar då förlängt uppehållstillstånd ej ännu beslutats om. De med uppehållstillstånd skall ingå i socialförsäkringsbalken genom att de registreras som bosatta.	För att minska den administrativa bördan mellan berörda myndigheter och minimera avbrotten i utbetalningar mellan hanteringen av uppehållstillståndsansökningar.	
2016/17:121. WPR:5. Åldersbedömning tidigare i asylprocessen. Har trätt i kraft den 1 maj 2017.	Att Migrationsverket snarast möjligt i asylprocessen skall bedöma ensamkommande migranternas ålder genom en medicinsk åldersbedömning då individen säger sig vara omyndiga och ej kan styrka sin ålder.	Genom att erbjuda immigranten en medicinsk åldersbedömning innan tillfälligt beslut om immigrantens ålder tas.	För att separera vuxna migranter från barn och inte ge dessa fördelar som enbart barn har rätt till.	
2017/18:119. WPR:6. Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn. Har trätt i kraft den 1 juli 2018.	Att utplacerade asylsökande barn enbart får omplaceras i annan kommun än den delgivna om det föreligger vårdbehov, sociala insatser eller om kommunerna sinsemellan har ingått avtal om omplacering. För att dela ansvaret lika mellan kommunerna.	Genom att ändra i socialtjänstlagen.	För att se till att alla kommuner tar del av ansvaret i fördelningen av migranter.	

2017/18:252. WPR:7. Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd. Lagen har trätt i kraft den 1 juli 2018.	Att ge en ny möjlighet till uppehållstillstånd för de som fått/kommer få utvisningsbeslut, om dessa studerar på gymnasial nivå.	Genom att tillåta ny asylprövning för de som fått utvisningsbeslut om dessa studerar.	För att det anses ett slöseri med resurser att den som påbörjat en utbildning inte skall få möjligheten att avsluta denna.	
2019/20:10. WPR:8. Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande. Har trätt i kraft den 1 januari 2020.	Att minska antalet asylsökanden som bosätter sig hos bekanta och familj i socioekonomiskt utsatta områden.	Genom att införa begränsningar i bostadsersättningen för dem som väljer att bosätta sig i socioekonomiskt utmanade områden.	För att minska de socioekonomiska problemen i utsatta områden.	

Analys per WPR verktyget

I detta avsnitt presenteras WPR analysen i tabellformat för att ge en överskådlighet, och under var analysstabell tillkommer en sammanfattning av resultatet. Analyserna har hållits korta så att en överskådlighet och förståelse kan vinnas vid läsning.

WPR 1.

Regeringens proposition 2015/16:146. Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar. Antal sidor: 25.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
-Konflikter i omvärlden. -Kostnaderna för immigration är för höga. -Migranter med utvisningsbeslut kvarhåller sig på grund av systemets utformning.	-Migranter agerar som rationella ekonomiska aktörer, söker sig stanna så länge det finns ekonomi i att kvarhålla sig, därav fungerar: -Ekonomiska styrmedel som lösning.	-Diskursiv: Staten har rätt att allokera om resurser. - Subjektivering: Ett särskiljande av vilken immigrant som har rätt att ”kosta”. Migranter söker sig till bidragsgivande nationer.

-Har negativa effekter för statens ekonomi.		-Levda: Vissa migranter förlorar rätten till bidrag tidigare än innan lagändringen.
---	--	---

Proposition 2015/16:146 innehåller en diversitet av *problemrepresentationer*, varav tre stycken tydligt leder in i varandra. På grund av ”konflikter i omvärlden” så ”råder en stor brist på boendeplatser (s.9)” då den aktivitet som problematiserar är den att migranter med utvisningsbeslut anses kvardröja i landet på grund av ”att rätten till bistånd upphör först när utlännningen lämnar landet (s.9)”.

Huvudproblematiken i propositionen, som bär upp de ovanstående, är kostnaderna för migration, vilket är en utspridd problematik genom hela propositionen som behöver pusslas ihop: ”...behövs förändringar av reglerna om när rätten till bistånd // ska upphöra (s.8), ”...frigöra resurser... (s.9)” och hur detta kommer leda till ”...kostnadsbesparingarna har beräknats uppgå till ca 200 miljoner kronor för 2016, 400 miljoner kronor för 2017, 500 miljoner kronor för 2018 och 2019 samt 400 miljoner kronor för 2020 (sid.15)”.

Dessa problem skapar *effekten* att ett behov av ”förändringar som syftar till att skapa utrymme // på anläggningsboenden (s.6)” uppstår. Problemet och lösningen underbyggs av den *förutfattade meningen* att migranter agerar som rationella ekonomiska aktörer då ”rätten till bistånd // ska // upphöra när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft... (s.10)” för att ”öka incitamenten // att frivilligt lämna landet (s.11)”.

Vad lämnas oproblemiskt i problembeskrivningen?

”...framgår // omkring 10000 personer som är kvar i mottagningssystemet trots att de har ett beslut om utvisning eller avvisning... (s.10).

Att migranter kvarhåller sig trots att bidrag ej längre betalas ut lämnas *oproblemiskt*, alltså migranternas orsaker till att kvarhålla sig trots ökade incitament om återvändande.

Remissinstansen ”Flyktinggruppernas riksråd (FARR)” påpekar i remissvaret att ”...förslaget riskerar att medföra att fler människor går under jorden (s.15)”. Regeringen undviker att direkt använda remissinstansens ordaval i sitt svar: ”...en del personer // i stället för att lämna

landet lever kvar i Sverige och blir svårare för myndigheterna att nå (s.16)". Undvikandet av att använda remissinstansens starka ord som "går under jorden" översätts till "lever kvar i Sverige" för att både *tysta ner* en annan diskurs och tar problematiken från ett individfokus till ett problem för myndighetsutövning: "svårare för myndigheterna att nå (s.16)". Detta visar på den *diskursiva effekten* propositionen har, att Regeringen äger makten att allokera resurser och angör också den *subjektifierade effekten* att migranter agerar som rationella ekonomiska aktörer.

WPR 2.

Regeringens proposition 2015/16:147. Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen. Antal sidor: 18.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
<p>-Det saknas juridisk grund för att avvisa den som lagligt har trätt in i landet.</p> <p>-Sveriges före detta regelverk kring avvisning var snällare än EU:s krav.</p>	<p>-Även den som kan ta sig in lagligt i landet är den "andra" som behöver kontrolleras.</p>	<p>-Diskursiv: Den "andra" i behov av juridiska åtgärder breddas till att inbegripa även de som inte är asylsökande.</p> <p>-Subjektifiering:</p> <p>-Levda: Kan medföra att de med skäliga asylskäl kan komma att avvisas innan ärendet prövats.</p>

I proposition 2015/16:147 framkommer det att *problemet* är att staten innehar juridisk maktlöshet gentemot en viss grupp utlänningar då "en utlänning som inte behöver en visering // får inte avvisas // under den viseringsfria perioden... (s.6)".

Problemrepresentationerna är avsaknaden av juridisk grund för att avvisa individer som anlant Sverige utan visumkrav under den visumfria tiden, och den *förutfattade meningen* som

underbygger behovet är att visa individer ”inte har för avsikt att lämna landet (s.1)”. Den *diskursiva effekten* blir den att även individer som har laglig rätt att komma till Sverige upprättas som ”den andre” och ställs i paritet med flyktingar som är i behov av att kontrolleras. Detta stämmer in på den *subjektiva effekten* där utlänningar hålls ansvariga för behovet av ökad kontroll. Den *levda effekten* blir den att staten upprätthåller sin rätt att styra tillträdet till territoriet även efter att de gett juridisk möjlighet till inträde.

Vad som lämnas både *oproblematiskt* och *tystas ner* är hur det skall bedömas att en individ ”saknar avsikt att lämna Sverige” (s.16).

EU:s direkta påverkan: Denna proposition är utarbetad för att Sveriges rikes lag skall följa Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG, artikel 6, om gemensamma normer och förfaranden för återvändandet av tredjelandsmedborgare (s.7).

WPR 3.

Regeringens proposition 2015/16:174. Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Antal sidor: 167

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
<ul style="list-style-type: none"> -Det svenska asylsystemets attraktivitet är för stor. -För många migranter söker sig till Sverige. -Är ett hot mot den inre säkerheten och ordningen. -Kostnaderna skenar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Sverige är attraktivare än andra länder att söka asyl i. - Andra länder har inte tagit nog med ansvar. -Sverige har tagit stort ansvar. - Antalet migranter utgör ett problem. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diskursivt: Sverige har gjort ”sitt” och skött sig. -Subjektifieringen: Genom definitionen att det ”kommer för många” går immigranten från att vara individ till att vara grupp och hårdare regelverk kan försvaras enklare. -Levda: Migranter får svårare att erhålla uppehållstillstånd

		och individernas osäkerhet kring sin framtida levnadssituation ökar.
--	--	--

Proposition 2015/16:174 *problematiserar* attraktiviteten i det svenska asylsystemet. Denna problematisering uppkommer genom ”det är sannolikt att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd är en anledning till att så många väljer att söka asyl i Sverige (s.29)”.

Attraktiviteten blir ett problem då migranterna uppges som för många: ”antalet asylsökande // under 2015 har varit rekordhögt (s.1)”, och att mängden utgör ett ”allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet (s.21).”

De *förutfattade meningarna* som underbygger problematiseringen är den att antalet migranter vore mindre om andra EU-länder hade tagit emot fler: ”För att få ett andrum // krävs att fler av EU:s medlemsstater tar sitt ansvar (s.29).” Outtalat är att antalet migranter kommer minska genom ”för att få ett andrum i svenskt flyktingmottagande krävs att fler av EU:s medlemsstater tar sitt ansvar (s.29)”, alltså att andra länder tar sitt ansvar och inte först och främst genom att minska attraktiviteten i asylsystemet genom att förkorta uppehållstillstånden.

Den *diskursiva effekten* byggs upp av att ”regelverket i Sverige är mer generöst än vad EU-rätten kräver (s.21)” och att detta ”Färre antal asylsökande till Sverige bör bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU (s.119)” vilket målar upp bilden av att Sverige har agerat ansvarsfullt nog.

Subjektiviseringens effekter blir den att relationen av Sverige som ansvarsfull och att andra EU-länder inte är det fastställs och att migranter definieras som grupp i behov av kontrollåtgärder, migranter och andra EU-länder hålls alltså ansvariga.

De *levda effekterna* blir att migranter får svårare att erhålla uppehållstillstånd och osäkerheten kring deras levnadsförhållanden ökar, vilket även är vad som *tystas ner*.

WPR 4.

Regeringens proposition 2016/17:121. Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Antal sidor: 70.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
-Behovet av förnyat uppehållstillstånd. - Regeringen har via de tillfälliga uppehållstillstånden skapat en juridisk rävsax då handläggning av fortsatt uppehållstillstånd kan tvinga tillbaka den sökande in i mottagningssystemet.	-De som fått tillfälliga uppehållstillstånd kommer att behöva stanna längre än uppehållstillstånden gäller. - Att när väl kriserna som försatt migranter på flykt lägger sig kommer tillfälliga uppehållstillstånd göra att dessa kan tvingas tillbaka genom att ytterligare förlängning nekas.	-Diskursiv: Den stora mängd migranter som anlant behöver landet långsiktigt inte hantera då dessa kan utvisas vid närmaste möjlighet. -Subjektifiering: Migranterna blir bördan då deras uppehållstillstånd kräver lagändringar. -Levda: Individer vinner kontinuitet.

I proposition 2016/17:121 *problematiseras* behovet av förnyade uppehållstillstånd.

”...Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregel och att dess måste förnyas (s.16)” leder till att det skapas en juridisk rävsax där migranter riskerar att förlora sina ersättningar då ansökan om förlängt tillfälligt uppehållstillstånd kan ta långt tid och tvinga individerna in i mottagningssystemets mindre generösa ersättningar om nytt tillstånd inte uppkommit innan det befintliga utgått.

Den *förutfattade meningen* är att oroligheterna i omvärlden som tvingat migranterna till flykt skulle ha lagt sig så att de tillfälliga uppehållstillstånden inte skulle behövt förlängning och att tillfälliga uppehållstillstånd om tre år skulle ha räckt.

Detta leder till att den *diskursiva effekten* att tillstånden förlängs enbart så länge som omvärldens oroligheter kräver det och problematiken har därför en ”ände i sikte”.

Subjektifieringens effekt uppstår i form av att problemet ligger i migranterna uppehållstillstånd som behöver förnyas, dessa anges som bördan i problematiken.

De *levda effekterna* blir att myndigheter får en förenklad administrativ börda i det korta loppet men att problematiken istället blir återkommande och att individer vinner kontinuitet då de slipper risken att mista ersättningar mellan handläggningen av förlängt uppehållstillstånd.

WPR 5.

Regeringens proposition 2016/17:121. Åldersbedömning tidigare i asylprocessen. Antal sidor: 76.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
<ul style="list-style-type: none">-Att en viss sorts migranter far med osanning.-Att vuxna kan påverka boendemiljön för barn negativt.-Att resurser allokeras fel vilket ökar statens utgifter.	<ul style="list-style-type: none">-Vuxna migranter skor sig genom lögn.- Barns särskilda rättigheter och bidrag gör det attraktivare för migranter att uppge sig vara underåriga snarare än vuxna i asylsystemet.	<ul style="list-style-type: none">-Diskursivt: Migranten som ej sanningssägande/skadlig för barn.-Subjektifieringen: En särskild grupp av invandrare åläggs skuld och som bärare av ”den andres” egenskaper.-Levda: Barn kan förlora rätten till sina särskilt allokerade tillgångar/rättigheter. Barn kan undkomma utnyttjande. Staten allokerar förtroende för olika migrantgrupper.

I proposition 2016/17:121 är *problematiseringen* uppbyggd kring migranternas utsagors sanningshalt. Denna problematisering är mycket svår att fånga upp, det krävs flera läsningar för att kunna urskilja problematiseringen och orsakerna till ett behov av medicinska åldersbedömningar. Propositionen är än mer noggrann än tidigare propositioner med att inte skriva ut anledningen till behovet av ändringar utan klär upp problematiseringen med en rad olika diskursbyggande fraser så som:

”Frågan om asylsökande som uppger sig vara ett ensamkommande barn har betydelse...

(s.15)

&

”En utlänning kan dock normalt sett inte endast genom muntliga uppgifter göra sin uppgivna ålder sannolik... (s.15)”.

&

”...det är heller inte möjligt att avgöra en asylsökandes exakta ålder genom en bedömning av hans eller hennes utseende (s.15).”

Problematiseringens omfattning är svår att få grepp om men framkommer något tydligare då remissinstansen Alvesta kommun uppmärksammar att det kan behövas ålderbedömning då en migrant felaktigt uppger sig vara över 18 år; ”...den problematiken är av betydligt mindre omfattning än den omvända (s.18).”

Den *förutfattade meningen*: ”...regeringen anser att det inte är lämpligt att vuxna asylsökande bor tillsammans med ensamkommande barn... (s.12).” underbygger problematiseringen.

De två sista citaten fångar hur de förutfattade meningarna rättfärdigar åtgärden, och fastställer samtidigt den *diskursiva effekten* som är en upprepning av problematiseringen: migranter far med osanning och att vuxna migranter kan ha en skadlig verkan på barn.

Bevisbördan gällande underårighet ligger hos den asylsökande och åldersbedömning får anses positivt som kompletterande bevismedel, dock *tystas det ner* att det vid tvivel om en sökandes ålder; ”... finns ingen skyldighet för Migrationsverket att erbjuda en läkarundersökning, endast en skyldighet att informera om möjligheten att genomgå en sådan (s.7)”. Alternativen som står den sökande till buds uppkommer alltså inte som standardförfarande som propositionen låter ge sken av, om så inte propositionen särskådas.

Den *subjektiva effekten* uppkommer genom att ”...Övervägande andelen ensamkommande // är av manligt kön (s.32)” från vissa etniska grupper: ”...behov // att tidigarelägga åldersbedömningen av vissa ensamkommande asylsökande... (s.13)”, varpå dessa åläggs ansvar för problematiseringen.

Den *levda effekten* innebär att både barn och vuxna kan komma att få tillträde eller förlust av vissa rättigheter och tillgångar.

Det som lämnas oproblematiskt är det faktum att "...förslaget kan även medföra en risk för att barn placeras på boenden avsedda för vuxna (s.31)." Detta svarar regeringen inte vidare på och således lämnas en mycket viktig möjlig konsekvens oproblematiserad.

Vidare lämnas det oproblematiskt att "... inte heller möjligt att avgöra en asylsökandes exakta ålder genom att göra en bedömning av hans eller hennes utseende (s.15)", men trots detta uttalande så är det Migrationsverkets personal som bedömer om en migrant anses över eller under 18 år.

Denna lag stödjer sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU där medicinskålderbedömning/läkarundersökning för att fastställa asylsökandes ålder beviljas som del i förfarandet för att bevilja och/eller återkalla asyl i en medlemsstat.

WPR 6.

Regeringens proposition 2017/18:119. Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn. Antal sidor: 37.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
<p>-Vissa kommuner tar inte sitt fulla ansvar.</p> <p>-Det kommunala självstyret åsidosätter statens anvisningsmodell.</p>	<p>-Alla kommuner har tillgång till den kompetens, boende och dylikt som krävs per lag gällande mottagande av ensamkommande barn.</p>	<p>-Diskursiv: Vissa kommuner undviker ansvar. Diskursen om att den fallerande ansvarsfördelningen inom EU upprättas på nationell kommundnivå.</p> <p>-Subjektifiering: Små- och rika kommuner åläggs skuld. Staten äger makten att bestämma. - Levda: Ensamkommande barn kan mista ett gott mottagande</p>

		eller vinna ett bättre mottagande, vissa kommuner ser sina budgetar spricka.
--	--	--

Proposition 2017/18:119 *problematiserar* det bristande ansvarstagandet i vissa kommuner gällande placandet av ensamkommande barn.

Problematiseringens lösning byggs upp av den *förutfattade meningen* att alla kommuner har resurser för att ta emot ensamkommande barn, och om de inte har resurserna anser regeringen att detta går att lösa: ”Kommunerna bör i första hand bygga upp en verksamhet för mottagandet av ensamkommande barn (s.11)”. Lösningen med att inför begränsningar i rätten att omplacera ensamkommande barn mellan kommuner lämnas på så sätt *oproblematiserad*.

Den *subjektifierade effekten* blir den att staten har rätten att ställa sig över det kommunala självstyret: ”Regeringen delar bedömningen att // bestämmelserna inskränker den kommunala självstyrelsen. // ändamålet // inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt (s.13).”

Den *diskursiva effekten* är att vissa kommuner inte fullföljer sitt av staten ålagda ansvar, en spegling av debatten gällande skev ansvarsfördelning på EU nivå lagd på nationell nivå.

WPR 7.

Regeringens proposition 2017/18:252. Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd. Antal sidor: 127.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
---------------	--	--------------------------------------

<p>-Migranter som inte sköter sig som regeringen önskar. - Regeringen har via de 3 åriga uppehållstillstånden försatt vissa individer i ett sämre läge inför handläggning om förlängt tillfälligt uppehållstillstånd.</p>	<p>-Den som anlände underårig och är myndig när ytterligare tillfälligt uppehållstillstånd skall handläggas behöver vara studerande för att vara ”värdig” ytterligare uppehållstillstånd.</p>	<p>-Diskursiv: Det finns värdiga och icke-värdiga migranter. Staten erhåller rätten att avgöra vilka som tillhör vilken grupp. -Subjektifiering: Unga migranter som inte studerar utmålas som mindre värda uppehållstillstånd. -Levda: Unga vuxna kan utvisas på skäl andra än den asylrätten uppger.</p>
---	---	---

Inom proposition 2017/18:252 *problematiserar* migranter som inte utbildar sig. Vissa som behöver nya tillfälliga uppehållstillstånd efter tre år är ej längre underåriga och har således sämre förutsättningar för att få uppehållstillståndet förlängt. Regeringen vill dock att de sökande som studerar skall få ökade chanser till förlängt tillfälligt uppehållstillstånd. Den *diskursiva effekten* blir den att det finns värdiga och icke-värdiga migranter efter regeringens definition och den *subjektifierande effekten* blir den att migranter kategoriseras som önskvärda och icke-önskvärda och att det är staten som äger definieringsförmågan.

Den *levda effekten* blir att individer med liknande asylskäl bedöms olika. Den *förutfattade meningen* ligger i att unga migranter som studerar sköter sig och att de som inte studerar inte sköter sig.

Vad som lämnas *oproblematiskt* är att det är de tillfälliga uppehållstillstånden i sig som skapat behovet av en ”ny chans till uppehållstillstånd” vilket framgår av ett av ansökningskraven som bygger på att beslut om utvisning inte hunnit framställas av Migrationsverket innan migranterna hunnit börja på gymnasieskola.

WPR 8.

Regeringens proposition 2019/20:10. Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande. Antal sidor: 49.

Problemet/en:	Förutfattade meningar som underbygger problemet:	Effekter av problemrepresentationen:
-Antalet migranter på en plats ger upphov till oönskade effekter. -Antalet migranter och individer med invandrarbakgrund cementerar vissa områdens utsatthet.	- Stort antal migranter på en plats skapar grogrund för negativa konsekvenser. - Politiken måste agera för att förändra dessa områden, invånarna i områdena fräntas ett stort mått av agens.	-Diskursivt: Utsatta områden cementeras som problematiska. -Subjektifieringen: Individer som bosätter sig på vissa platser anses problematiska. - Levda: Individer mister ekonomiska tillgångar.

Proposition 2019/20:10 problematiserar antalet migranter på en plats.

Proposition är tydlig med uppbyggandet av problematiseringen:

”Sedan mitten av 1990-talet har det varit i stort sett samma kommuner som har tagit emot merparten av de asylsökande som bor i eget boende och att det i dessa kommuner har etablerats särskilda områden dit asylsökande söker sig (s.7).”

Problematiseringen underbyggs av den *förutfattade meningen*:

”Denna utveckling har i sin tur lett till att dessa områden har drabbats av ökande problem med socioekonomiska utmaningar. // ...allvarliga negativa konsekvenser både för enskilda individer och för lokalsamhället... // ”svårigheter för kommunerna att erbjuda välfärdstjänster, så som skola och sjukvård... (s7)”.

Den *diskursiva effekten* blir den att diskursen om migranten och migrationen i behov av kontroll förstärks, detta går ner till den *subjektifierade effekten* där migrationen och migranterna hålls ansvariga för problematiken i områdena och staten svärs fri från ansvar.

Propositionens lösning syftar uttryckligen till att ändra den *levda effekten* då migranter mister ersättning om dessa bosätter sig där regeringen inte önskar. Den levda effekten går även vidare genom att påverka migranternas tillgång till sociala nätverk och kan minska deras möjligheter till god integration, vilket också är vad som lämnas *oproblematiskt*.

Propositionens inskränkning av friheten för migranter att bosätta sig vart de behagar och om ekonomiska styrmedel är mest lämpade för att komma åt problematiken *tystas ner*. Likaså det faktum att problematiken har fortgått under mycket lång tid och att den föreslagna lösningen enbart är korttidsverkande lämnas *oproblematiskt*.

Resultat

Hur ser verklighetsbilden i propositionerna ut?

Propositionerna problematiserar allihop migration på olika sätt. Vissa av problematiseringarna har i olika form funnits innan flyktingkrisen tillkom och därav blir frågan om problematiseringarna har uppkommit först nu för att försvara begränsningarna i propositionerna då flyktingkrisen gav tillfälle att problematisera ämnet migration på ett nytt sätt. Bacchi påpekar nämligen att policys kan skapas för att lösa problem men också att problem kan skapas för att understödja en viss policy (Bacchi, 2009). Vilket dessa problematiseringar kan anses belysa, om problematiseringarna har uppkommit av propositionerna eller tvärtom.

Detta kommer nog aldrig att kunna besvaras, dock är det möjligt att få fram hur problematiseringarna av migration har byggts upp. Det har skett genom att framställa migration som olika slags hot, till exempel att migration utgör ett hot mot välfärden.

Detta sker i proposition 2019/20:10 genom att migrationen leder till; ”svårigheter för kommunerna att erbjuda välfärdstjänster (s.7)”.

Och i proposition 2015/16:174 genom att migrationen leder till att; ”... hälso- och sjukvården, skolan och den sociala välfärden // viktiga samhällsfunktioner // inte klarar av ansträngningen. (s.21)”.

Detta är av vad Huysman (2006, s.45-53) kallar för en säkerhetifiering av migrationen genom att denna framställs som hotfull och att åtgärder krävs för att säkerställa eller återupprätta

säkerheten. Detta framgår tydligast genom proposition 2015/16:174 då denna anger att antalet migranter: ”... innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet... (s.21)”.

På grund av att problematiseringarna bygger på olika slags hotbilder skapas ett försvar av åtgärderna, på så sätt kan de levda och negativa effekterna av propositionerna lämnas oproblematiserade, så som att en ”långtgående restriktion i individens självbestämmanderätt (prop. 2019/20:10, s.15) besvaras med ”innebär dock inte // att en asylsökande fråntas rätten att bo i ett område med socioekonomiska utmaningar (ibid., s.15)”.

De förutfattade meningar som underbygger problematiseringarna och problematiseringarna är det som Bacchi kallar för *kunskapen*, den som regeringen kan bygga sitt agerande på. Den nya kunskap som produceras i propositioner skapar migrationen som ett problem och den nya kunskapen att migration är ett problem tillåter ett skifte i diskursen. Propositionerna har alla alltså bidragit till ny kunskap inom området migration och migrationen har tack vare denna nya kunskap övergått till att ses som ett område där ytterligare kontroll behöver utövas (Bacchi, 2009).

Diskursen i propositionerna har ändrats genom den nya kunskapen som dessa producerat, propositionernas diskurs kan dock inte likställas med diskursen kring migration utanför dessa, så som i allmänheten eller i media. Den nya kunskapen i den diskurs som propositionerna har producerat kan dock komma att påverka diskursen utanför dem, vilket kan ses som troligt att de kommer att göra och att diskursen i propositionerna har ändrats på grund av att den utsatts för nya och oförutsedda påfrestningar, den så kallade flyktingkrisen, diskursen har utsatts för vad som kallas rubbing (Bergström & Boréus, 2012, s.40/41/371/372).

Vem eller vad hålls ansvarigt?

Ansvar för problematiseringarna i propositionerna delas upp i två ansvariga, den individuella migranten och andra EU-länder. På individnivå framkommer det att det är de individuella migranterna som är ansvariga för problemet, detta sker i två propositioner. I proposition 2016/17:121 om åldersbedömning tidigare i processen och i proposition

2019/20:10 om begränsningen av individens rätt att bosätta sig fritt, där i anses individuella migranter som ansvariga.

I resterande propositioner framkommer det att det är ”konflikter i omvärlden (prop. 2015/16:174)” som försatt migranter på flykt och därav andra EU-länder och deras bristande mottagande av dessa migranter som bär ansvaret för problematiseringarna, detta är implicit i två propositioner men uttalat i flera av dem:

”...för att kraftigt minska antalet asylsökande // krävs en jämnare fördelning inom EU (prop. 2015/16:174, s.21)

”Sverige är det land i Europa som under de senaste 10 åren har tagit emot flest... (prop. 2017/18:119, s. 8)”

”I EU är Sverige ett av de länder som under senare tid tagit emot flest asylsökande per capita... (prop. 2015/16:146, s.6)

”...fler asylsökande ska välja att söka asyl i andra medlemsstater... (prop. 2015/16:174, s.21)

Andra medlemsstater i EU anses skyldiga till problematiseringen när det talas om *mängden* migranter, medans det vid problematiseringar av migranter tillvaro i Sverige övergår till ett individuellt ansvarsläggande. Detta syns allra tydligast i proposition 2019/20:10, ”Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande”:

”Genom förslaget uppmuntras i stället *den* asylsökande...(prop. 2019/20:10, s.15)”

”...*en* asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning... (s.16)”

”...måste känna till *den* asylsökandes bostadsadress... (s.16)”

Propositionen väljer aktivt att använda sig av *den* och *en* asylsökande i sitt tilltal. I sig är det inte anmärkningsvärt men i sin helhet, att det är vissa individer som bär ansvaret för problematiseringen, visar det på hur denna proposition har gått från grupp till individbenämning jämfört med de andra propositionerna. Detta trots att propositionen i sig övergripande problematiserar antalet migranter på en specifik plats.

Bacchi menar att det blir svårt att se ett problem ur ett annat perspektiv och finna nya lösningar när väl en problematisering har tagit vid, detta kan göra att problematiseringen inte

ifrågasätts och mer eller mindre enbart accepteras (Bacchi, 2009, s.14/15). Det kan därför ses som att propositionerna ovan båda speglar ett accepterande av problematiseringen och dess lösningar och att nya eller motstridande synsätt trängs undan.

Särskilt framträdande blir detta i proposition 2019/20:10, ”Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande”, där antalet migranter på en specifik plats utgör problematiseringen och lösningen vilar på problematiseringens premisser, att det går att åtgärda problematiseringen genom att minska tillförseln av migranter till specifika områden. Häri utesluts andra problematiseringar och lösningar direkt i formuleringen av lösningen som riktar sig till att styra individen.

Vad framgår inte i propositionerna?

Alla propositioner tystar ner frånvaron av ageranden från regeringens sida innan den så kallade flyktingkrisen, detta framkommer då flertalet propositioner beskriver sina problematiseringar som existerande innan krisen men kulminerande i krisens spår.

Till exempel i proposition 2019/20:10 framkommer det att problematiken i socioekonomiskt utsatta områden har fortgått sedan ”Sedan mitten av 1990-talet (s.7)”, problematiken har inte adresserats inom migrationslagstiftningen innan denna proposition fast att ”regeringen ser allvarligt på de problem som finns (s.7)”

I propositionen framkommer det dock en anledning till varför problematiken innan har tystats ner då asylsökandes egna boendearrangemang har ”inneburit att kostnaden för mottagandet har kunnat hållas förhållandevis låg (s.6)”.

Proposition 2015/16:174 som syftar till att minska attraktiviteten i det svenska asylsystemet väljer att uttala vad som tystas ner: ”Regelverket i Sverige är mer generöst än vad EU-rätten kräver (s.21)”. Det är Sveriges särskiljande mot EU-rätten gällande asyl som tystas ner under resterande del av propositionen. Propositionen väljer även att tysta ner hur migranter kan komma att påverkas av de asylbegränsande reglerna, i form av migranternas ändrade

integrationsvillkor i Sverige och hur regelverket i många fall hindrar migranter från att åstadkomma familjeåterförening då kraven för det skärps avsevärt.

Vad som tystas ner påminner om det Bacchi menar på: att policys är *endogena*, de konstrueras aktivt och i konstruktionen lyfts vissa aspekter fram och vissa tystas, oavsett hur en situation faktiskt ser ut (Bacchi, 2009)

Finns det någon genomgående diskurs i propositionerna?

Tack vare WPR analysen kan orsakerna som angetts, att minska belastningen på boenden, ersättningssystem, ekonomi, sjukvård, skola och polis, särskådas och det framträder två stycken genom alla propositioner ihållande diskurser som har valt att benämnas; ”ansvar försvarar begränsningar” och ”vi är för attraktiva och dem är för många”.

”Ansvar försvarar begränsningar”

Inom proposition 2017/18:119, ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn och proposition 2015/16:174, tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, framkommer det att ansvarsfördelningen inom EU och inom Sverige har varit skev: ”För att få ett andrum //krävs att fler av EU:s medlemsstater tar sitt ansvar (prop. 2015/16:174, s.29)” och ”ojämn fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommuner (prop. 2017/18:119, s.11). Regeringens svar på konsekvenserna av den utmålade ansvarslösheten inom vissa EU-länder och kommuner är den att begränsa möjligheten till fördelning av ensamkommande kommuner sinsemellan eller begränsningar av möjligheten till asyl: ”att det införs begränsningar i möjligheten till placering i en annan kommun (s.9)” och ”anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner (s.1)”. I regeringens förslag framkommer det att alternativa problematiseringar

skymms, så som att vissa EU-länder och vissa kommuner kan sakna resurser för att kunna erbjuda ett gott mottagande av nya migranter.

Genom att framställa begränsningar som enda svarsalternativet befästs regeringens diskurs om att begränsningar är det enda ansvarsfulla handlingsalternativet till hands. Detta speglas i de båda propositionerna:

”För att få ett andrum // för att fler ska söka asyl i andra EU-länder // krävs att fler av EU:s medlemsstater tar sitt ansvar. ...syftet motverkas om Sverige för tillfället fortsätter att ha mer generösa bestämmelser än andra medlemsstater (prop. 2015/16:174, s.29)”

&

”viktigt att åstadkomma en jämnare fördelning av barnen mellan kommunerna... // anvisningsmodellens syfte motverkas annars... (prop. 2017/18:119, s.11)”

Begränsningarna är till för att tvinga andra, EU-länder och kommuner, att ta ansvar och utmålar regeringen som bärare av ansvar och lösningen med begränsningar utmålas som det enda ansvarsfulla att göra.

Diskursen återfinns genom alla propositioner, till exempel då ersättningar begränsas för att regeringen skall anses ta ansvar för problem i socioekonomiskt utsatta områden i proposition 2019/20:10. Eller genom att det finns en stort bredd av begränsningar i vem som kan ansöka om nytt uppehållstillstånd bland de studerar i proposition 2017/18:252, begränsningarna i propositionerna visar alltså på ett ansvarstagande från regeringen sida inom migrationsfrågorna.

”Vi är för attraktiva och dem är för många”

Proposition 2015/16:174, tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i

Sverige och proposition 2019/20:10, ett socialt hållbart eget boende för asylsökande problematiserar båda attraktiviteten i Sveriges asylsystem och attraktiviteten i vissa områden i Sverige. Det svenska asylsystemets attraktivitet problematiseras i proposition 2015/16:174:

”Det är sannolikt att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd är en anledning till att så många väljer att söka asyl i Sverige (s.29)”.

I proposition 2019/20:10 problematiseras attraktiviteten i vissa områden i Sverige:

”asylsökande som väljer att ordna boende på egen hand ofta blir inneboende hos släktingar eller bekanta (s.k. värdfamiljer) // har lett till att fördelningen av asylsökande som bor i eget boende är koncentrerad till ett mindre antal kommuner och att det har utvecklats särskilda områden dit asylsökande söker sig (s.7)”.

Båda propositionerna menar på att attraktiviteten har ökat antalet migranter på specifika platser, till Sverige eller i en viss kommun, vilket leder till negativa konsekvenser, så som:

”...innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. (proposition 2015/16:174, s.21)”

Och:

” ...ökade problem med socioekonomiska utmaningar (s.12). // eget boende riskerar att leda till allvarliga negativa konsekvenser både för enskilda individer och för lokalsamhället... (proposition 2019/20:10, s.7)”.

Genom ett socialkonstruktivistiskt synsätt kan formuleringarna ses som grundande för hur migranter kopplas samman med ”ökade problem” och som ”hot mot allmän ordning och inre säkerhet” och att denna bild förstärks av ”särskilda områden” och ”så många söker sig till Sverige”. Detta resulterar i en konstruktion av migranterna som i behov av att kontrolleras, innan och inom Sverige och propositionerna svarar på detta uppkomna behov och visar på att språk inte är neutralt utan skapar den verklighet som regeringen tillskriver situationen.

Lösningarna bygger vidare upp immigranten som en rationell ekonomisk aktör då denna anses kontrastera fördelar med nackdelar av att söka asyl i Sverige eller senare bosätta sig i vissa

kommuner. Detta görs genom att i proposition 2015/16:174 minska det svenska asylsystemets attraktivitet genom att ”anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner (s.1)” och i proposition 2019/20:10 använda ekonomiska incitament i form av indragna ersättningar för att minska attraktiviteten i vissa kommuner. Begränsningarna av ersättningar ger till exempel den levda effekten att individer kan komma att förlora tillgångar, detta visar på hur policys har direkt inverkan på individer (Bacchi, 2009, s.137/138).

Genom sitt språkbruk och sin förmedling av migranten som rationell ekonomisk aktör visar propositionerna på hur regeringen är utövare av institutionell makt då språkbruket uppdragar maktrelationerna och lösningen med indragna ersättningar visar på vem och vilken institution som har makt att allokera resurser och hur.

Enligt Bacchi finns det en ägare av problemet, propositioner visar tydligt på vem som äger ansvaret för problemen, antingen individer som bosätter sig ”fel” eller EU-länder som inte tar ansvar.

Avslutande diskussion

Bacchi poängterar att reflexiviteten hos den som analyserar, alltså hur forskarens objektivitet kan påverkas av forskarens egna inneboende värderingar kan utgöra ett problem vid analysen (Bacchi, 2009, s.19). Det måste medges att det under uppsatsen gång har fått tas inte bara ett utan två steg bakåt ibland som för att verkligen kunna urskilja vad som är problematiseringarna och inte vad jag som person och mina förutfattade meningar och min förförståelse anser vara problematiserat. Detta har varit utmanande, svårt och lärorikt då mina förutfattade meningar var tvungna att kläs i ord och uttalas som för att kunna undvika att trampa i dem och sedan se alla propositioner ur dem. Objektiviteten är en forskares dygd, men denna är trots allt mycket svår att uppnå. Om detta arbete upprepas, vilket jag själv har fått

göra flertalet gånger under uppsatsen gång, tror jag mig kunna påstå att ett liknande resultat skulle kunna uppbringas, oavsett utförare, vilket borgar för en god objektivitet.

Analysen visar även att det finns klara likheter mellan alla propositionerna, dessa problematiserar migration men att denna problematisering sedan diversifieras i de olika propositionerna.

Propositionerna anger regeringens möjligheter att åtgärda problematiseringarna som något begränsade då problemen ägs av andra aktörer än regeringen, vilket också skapar en sorts entledigande av staten som aktör. De problematiseringar som ägs av individer, så som proposition 2019/20:10, ”Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande”, riktar in sig på subjektet och således förbises andra eventuella behov av åtgärder och andra problematiseringar trängs undan, så som bristande boendemiljön, bristande tillgång till annat boende etc. På grund av inriktningen på individen som ägare av vissa problematiker blir åtgärderna inriktade på att åtgärda dessas beteenden, så som att inte uppge felaktig ålder eller att inte bosätta sig på specifika platser, vilket kan anses förflytta ett systemfel ner till individnivå.

Även om alla propositioner inte går på individnivå så är det möjligt att se att det är *migranten* som är det Bacchi kallar för propositionernas *målgrupp* (Bacchi, 2009).

Flyktingkrisen i sig kom att ändra kontexten kring diskursen migration, och uppsatsen har försökt visa på vilken ny definition av diskursen och vilka problematiseringar som regeringen har tagit tillfället i akt att skapa. Detta har lett till resultatet att regeringen överlag har problematiserat flertalet olika delar av begreppet migration och detta har mynnat ut i två stycken huvudsakliga migrationsdiskurser; ”ansvar försvarar begränsningar” och ”vi är för attraktiva och dem är för många”, varpå dessa griper tag i varandra.

Avslutningsvis föreslås vidare forskning kring hur problematiseringarna kring migration sett ut i propositioner innan den så kallade flyktingkrisen som för att kunna visa på vilka ändringar som skett kring migration och vilka möjligheter till omdefiniering som regeringen har använt sig av.

Käll- och litteraturförteckning

Primärkällor:

Regeringens proposition 2015/16:146. Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar.

<https://www.regeringen.se/495693/contentassets/d8df801eab4d48b79205982444bd87ab/extra-andringsbudget-for-2016--andring-av-ratten-till-bistand-for-vissa-utlanningar-prop.201516146>

Regeringens proposition 2015/16:147. Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen.

<https://www.regeringen.se/49568e/contentassets/8835757f6bcf45939e1ff6f1e4bb785e/151614700webb.pdf>

Regeringens proposition 2015/16:174. Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

<https://www.regeringen.se/contentassets/075968fdd8c94788977dba14bae16444/forslag-omatt-tillfalligt-begransa-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige-prop.-201516174>

Regeringens proposition 2016/17:172. Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

<https://www.regeringen.se/498ee8/contentassets/1d86ad986c234889bde7fb87a967cb5e/ett-sammanhallet-mottagande-med-tidsbegransade-uppehallstillstand-prop.-201617172>

Regeringens proposition 2016/17:121. Ålderbedömning tidigare i asylprocessen.

<https://data.riksdagen.se/fil/21BBCB62-34CE-4AB9-BB6A-E0D9DAAAC8DC>

Regeringens proposition 2017/18:119. Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn.

<https://www.regeringen.se/4931ea/contentassets/38a8b48dabb240b1acbd6c7cc1b92317/prop201718-119.pdf>

Regeringens proposition 2017/18:252. Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

<https://www.regeringen.se/498071/contentassets/38c1449b20e1413fafd0c9281ea6164e/extraandringbudget-for-2018--ny-mojlighet-till-uppehallstillstand-prop.-201718252.pdf>

Regeringens proposition 2019/20:10. Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.

<https://www.regeringen.se/4ad5f6/contentassets/c5b80330e1424e4ba8e6f7eb4143abd5/ettsocialt-hallbart-eget-boende-for-asylsokande-20192010>

Sekundärkällor:

Ager, A., & Strang, A. (2004). *“Indicators of Integration: final report”*. United Kingdom Home Office/Queen Margaret University Collage Edinburgh, London: The Home Office Research, development and statistics directorate

Ager, A. & Strang, A. (2008) *“Understanding Integration: A Conceptual Framework”*. Journal of Refugee Studies Vol. 21, No. 2. Oxford: Oxford University Press

Ager, A. & Strang, A. (2010). *“Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas”*. Journal of Refugee Studies Vol. 23, No. 4. Oxford: Oxford University Press

Agersnap, O., Jensen, A.S. & Klevens, H. (2019) *“The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an immigrant welfare scheme in Denmark”*. Cambridge: National Bureau of Economic Research

Bacchi, Carol Lee. (2009). *“Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be”*. Frenchs Forest: Pearson.

Berger, P.L., Luckmann, T. & Olsson, S., 2011. *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet* 3. uppl.,

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.* Lund: Studentlitteratur
Bloch, A. & Schuster, L. (2002). *Asylum and welfare: contemporary debates.* Critical social policy, Vol. 22, No. 3. London: Sage Publications

Boguslaw, J. (2012). *Svensk invandringsspolitik under 500 år: 1512-2012*. Lund: Studentlitteratur

Castle, S. (2010). *Understanding Global Migration: A social transformation perspective*. Journal of ethnic and migration studies, Vol. 36, No. 10. Abingdon: Routledge

Dahlberg, M. & Edmark, K. (2004). *Is there a "race-to-the-bottom" in the Setting of Welfare Benefit Levels? Evidence from a Policy Intervention* Uppsala: Uppsala Universitet

Europeiska Unionens Kommission (2019). *Common European Asylum System*, hämtad den 25-11-19 från: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

Euractiv (2009). *Polish plumber turned out to be a hoax*. Hämtad den 26-11-2019 från: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/polish-plumber-turned-out-to-be-french-hoax/>

Europeiska Unionens Kommission (2019). *Migration & Home Affairs; Legal migration and Integration*, hämtad den 25-11-19 från: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/integration-labour-market_en

Eurostat (2019). *Migration and migrant population statistics*, hämtad den 12-11-19 från: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>

Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid (1949). United Nations. Hämtad den 21-11-19 från: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Geneva%20Convention%20IV.pdf>

Gilje, N., Grimen, H. & Andersson, S. (1995). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. 2. upplagan, Göteborg: Daidalos

Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity fear, migration and the asylum in the EU*. Hoboken: Taylor & Francis Ltd.

Melchio, Sigrid (2015). ”*Flyktingkrisen*”. Nationalencyklopedin. Hämtad den 19-12-19 från:
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/flyktingkrisen-2015>

Migrationsverket (2019). ”*Asylsökanden till Sverige under 2000-2019*”, hämtad den 23-11-19 från:
<https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf41003/1547203713050/Asylsökande%20till%20Sverige%202000-2018.pdf>

Polisen, Nationella Operativa Avdelningen (2015). ”*Utsatta områden, sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*”. Hämtad den 23-11-19 från:
https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga_rapporter/utsatta-omraden-sociala-riskerkollektiv-formaga-och-oonskade-handelser.pdf

Razin, A. & Wahba, J. (2015). “*Welfare magnet hypothesis, Fiscal burden, and Immigration Skill Selectivity*”. The Scandinavian Journal of Economics Vol.117, N.2. Hoboken: WileyBlackwell

Riksdagen (2019). ”*Beslut om lagar*”. Hämtad den 26-11-19 från:
<https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslut-om-lagar/>

Riksdagen (2019). *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Hämtad den 17-12-19 från:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/forlangning-av-lagen-omtillfalliga-begransningar_H601SfU26

Regeringen (2015). ”*Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande*”. Hämtad den 23-11-11 från:
<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapaandrum-for-svenskt-flyktingmottagande/>

Regeringen (2015). ”*Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar*”. Hämtad den 23-11-19 från: <https://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-av-stefan-lofven-vidmanifestationen-for-flyktingar-den-5-september/>

Regeringen (2019). ”*Nyanländas etablering*”. Hämtad den 23-11-19 från:
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/>

Statistiska Central Byrån (2017). "Flyktingar flyttar ofta till Stockholmsområdet". Hämtad den 23-11-19 från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flyktingar-flyttar-ofta-tillStockholmsområdet/>

Statistiska Central Byrån (2016). "Från Tyskland till Finland på 150 år – En svensk invandringshistoria". Hämtad den 22-11-19 från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2016/Fran-Tyskland-till-Finland-pa-150-ar--en-svensk-invandringshistoria/>

The Atlantic (2019), "In a bid to "take back control", Britain lost it". Hämtad den 26-11-2019 från: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/03/brexit-britain-controlmay-eu/585940/>

Transparency International (2019). "Corruption Index 2018". Hämtad den 24-11-19 från: <https://www.transparency.org/cpi2018>

Wallace Goodman, S. (2010). "Integration Requirements for integrations's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies". Journal of ethnic and migration studies, Vol. 36, No. 5. Abingdon: Routledge

