

Fra liberalisme til populisme

*Det britiske Labour-partiets skiftende standpunkt
til arbeidsinnvandring fra Øst-Europa 2002-2010*

av Anne Mari Syrstad



Masteroppgave i historie
ved Institutt for arkeologi, historie, kultur- og
religionsvitenskap

UNIVERSITETET I BERGEN

mai 2016

Fra liberalisme til populisme

*Det britiske Labour-partiets skiftende standpunkt
til arbeidsinnvandring fra Øst-Europa 2002-2010*

Av Anne Mari Syrstad

© Anne Mari Syrstad

2016

Fra liberalisme til populisme

Anne Mari Syrstad

<https://bora.uib.no/>

Abstract

On 1 May 2004 the European Union gained 10 new member states, eight of which were Eastern and Central European. In that context the existing 15 member states of the EU had the opportunity to impose transitional restrictions on the employment of workers from the eight new member states. Only the governments of Sweden, Ireland and the United Kingdom chose to not impose such restrictions on their labour markets.

In this master thesis I have sought to explore the British Labour party's changing relationship with, and attitudes towards, the economic migration from the states known as «the Accession 8», or simply A8 countries, who became EU members in 2004. It was the New Labour government, under the leadership of Tony Blair, who in 2002 first announced that they would not limit A8 workers' freedom of movement to the UK. In later years this decision has been widely criticised, mainly because the inflow of migrants from the A8 countries has been much larger than initially expected. This criticism has grown during a timespan that somewhat coincided with the global recession of 2008 and onwards. The thesis takes a closer look at both the reasons why New Labour chose to not limit A8 workers freedom of movement in the first place, and also how this decision and the later criticism of it has contributed to a change in Labours approach regarding this type of economic migration.

Much has been written about New Labour's immigration policy towards immigrants from countries outside the EU. However, this thesis presents a detailed depiction of Labour's policies related to economic migration from within the EU in a historical perspective, which has not found profound academic attention until now.

With the use of traditional historical source criticism, including interviews with two former ministers of the Blair administration, my findings suggest that there were four central and ruling motives that persuaded the New Labour government to allow A8 workers unrestricted access to the British labour market. These were; 1. New Labour's ambitions in foreign and European policy; 2. a general belief that relatively few economic migrants would come; 3. the belief that putting transitional labour market restrictions in place would have forced migrants from the A8 countries to join the British black labour market; and 4 that economic migration would be beneficial to the national economy.

I have also found that although the decision in 2004 was initially marked by elitism, the ensuing migration from the A8 countries contributed to making the Labour government more populist in its bid to win back traditional working class voters who felt Labour had left them high and dry.

Forord

Det har vært svært interessant og morsomt for meg, som er oppvokst med Richard Herrmanns fortellinger om britisk kultur og historie, og siden gikk videre til å ta en bachelorgrad i europastudier, å kunne få skrive en masteroppgave om britenes noe trøblete forhold til EU. Å skrive denne masteroppgaven har vært en langvarig og krevende prosess. Heldigvis har jeg ikke stått alene i dette omfattende arbeidet, jeg har hatt mange gode hjelpere i denne perioden. Disse hjelpsomme støttespillerne fortjener nå en stor takk!

Først og fremst vil jeg takke veileder Christhard Hoffmann for stødig og god veiledning gjennom to år, for nye perspektiver og hjelp med vinkling, og for å ha motivert meg til å gå grundigere til verks og gi «det lille ekstra» gjentatte ganger. Det er ikke alle masterstudenter forunt å ha en veileder som gir så tett oppfølging og så grundige tilbakemeldinger. Her har jeg vært heldig. Tusen takk!

Deltakerne av seminaret «På tvers av grenser» fortjener også et takk for utfordrende og interessante spørsmål, og for nyttig respons på masteroppgavens hovedkapitler. Jeg vil i denne sammenhengen spesielt takke Camilla Brautaset for god og presis kritikk.

Furthermore, I would like to express my gratitude to my two informants, John Denham and Denis MacShane. Without your contribution, this project would not have been as interesting, or indeed very viable. I learned a lot from interviewing you. The kind staff at Southampton City Library also deserves a thank you in this context.

Til sist vil jeg gjerne takke de nære og kjære. Dette gjelder særlig Sigurd og Solveig som har tatt på seg rollene som menneskelige klagemurer, og på strak arm sagt seg villige til å hjelpe meg gjennom dette året av stress, forvirring og tidvis eufori. Uten deres støtte ville denne oppgaven ha blitt en mye større utfordring å ferdigstille. Ingvild og Mia fortjener også en takk for de mange gangene vi har diskutert arbeidet med denne oppgaven sammen, og for å lyse opp masterhverdagen min med deres blide åsyn.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Forskningslitteratur	3
1.2 Problemstilling og tilnærming.....	7
1.3 Kilder.....	9
1.4 Struktur.....	12
2 Bakgrunn: Labours innvandrings- og europapolitikk	15
2.1 Introduksjon	15
2.2 «We're with Europe, but not of it»: Om britisk politikk og et europeisk fellesskap ..	16
2.2.1 Labour-partiets europapolitikk.....	18
2.2.2 New Labour og Tony Blairs europapolitikk	19
2.3 Britisk innvandringspolitikk.....	22
2.3.1 Labour-partiets rolle i britisk innvandringspolitisk historie.....	23
2.3.2 New Labours innvandringspolitikk: Om «managed migration» og økt innvandring.....	25
2.4 Arbeidsinnvandring fra EF og EU forut for EU-utvidelsen 1. mai 2004.....	28
2.5 Oppsummering: New Labours innvandrings- og europapolitikk: et brudd i historien? 30	
3 EU-utvidelse og restriksjonsdebatt	33
3.1 Introduksjon	33
3.2 EU-utvidelsen 1. mai 2004.....	34
3.2.1 Debatten om restriksjoner forut for 2004.....	35
3.2.2 Debatten skyter fart, og man vil innføre «minimale restriksjoner»	37
3.3 Hovedmotiver og -argumenter for å ikke begrense A8-arbeidernes bevegelsesfrihet	41
3.3.1 Utenrikspolitikk: Nye venner i et nytt og forandret EU.....	41
3.3.2 Hvor mange ville egentlig komme?	46
3.3.3 Lovlige arbeidsinnvandrere eller deltakere i den svarte økonomien?.....	50
3.3.4 Økonomiske fordeler ved innvandring.....	52
3.4 Oppsummering: Årsaker og argumenter for bevegelsesfrihet	56
4 Fortielse av begynnende kritikk	59
4.1 Introduksjon	59
4.2 Statistikkilder for befolkningsutvikling og innvandring	60

4.3	Den politiske debatten i kjølvannet av A8-innvandringen.....	63
4.3.1	Debatten på riksnivå 2004-2005: Sosial dumping og valgkamp.....	64
4.3.2	Lokale forholds påvirkning av debatten: Casen Southampton.....	66
4.3.3	En ny restriksjonsdebatt	74
4.4	Oppsummering: Ble A8-innvandringens utfordringer behandlet av Labour-regjeringen?.....	79
5	Ny leder og feilslått populisme	81
5.1	Introduksjon	81
5.2	Er det rasistisk å ville snakke om innvandring?	82
5.2.1	Brown og «Britishness»	83
5.2.2	En vanskelig valgkamp	87
5.3	Om meningsmålinger, grasrot og politikkpåvirkning	90
5.4	Oppsummering: Representerer Brown-perioden et skifte?.....	94
6	Konklusjon	96
6.1	Fra elitisme til populisme, mellom en ny og gammel grasrot?	98
6.2	Epilog	100
7	Kilder og litteratur	107
7.1	Litteratur.....	107
7.2	Kilder.....	112
	Vedlegg	123
	 Figur 1: LTIM-oversikt over årlig nettoinnvandring fra EU15 og A8 til Storbritannia 2004-2014. Tall gitt i tusen.....	 62

1 Innledning

*As we know, Christopher Columbus thought that he had discovered India, when in fact he was in America. By comparison with the Home Office, he was a practitioner of pinpoint navigation.*¹

Sitatet ovenfor er hentet fra en parlamentsdebatt i det britiske Underhuset våren 2008. Det var den liberaldemokratiske politikeren Chris Huhne som kritiserte den daværende Labour-regjeringen for å ha støttet seg på tall fra en Home Office-rapport da de åpnet for at arbeidere fra åtte øst- og sentraleuropeiske land fritt kunne få komme til Storbritannia. Dette hadde skjedd etter EU-utvidelsen 1. mai 2004, og den britiske regjeringen hadde hatt mulighet til å innføre midlertidige restriksjoner på tilgangen til sitt arbeidsmarked ovenfor disse arbeidsinnvandrerne. Regjeringen hadde ikke grepet muligheten i tilsynelatende god tro på at det ikke ville komme mange uansett. I følge regjeringen og Home Office-rapporten skulle den årlige nettoinnvandringen fra disse nye EU-landene ikke overskride stort mer enn 13 000 innvandrere i året.² I realiteten hadde man litt senere, i juni 2008, et par måneder etter at Chris Huhne hadde kommet med sin kritikk, registrert hele 888 000 ankomne fra disse nye øst- og sentraleuropeiske medlemslandene siden utvidelsen i 2004.³ Nettoinnvandringen fra disse landene til Storbritannia hadde i 2007 ligget på 87 000.⁴ Det var tydelig at Home Office-rapportens forutsigelser hadde slått feil.

I mai 2004 ble EU altså utvidet med ti nye medlemsland, Malta og Kypros, samt åtte sentral- og østeuropeiske land; Polen, Estland, Latvia, Litauen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia og Slovenia. I EU-sammenheng blir disse åtte øst- og sentraleuropeiske landene som oftest referert til sammen som «the Accession 8», eller bare A8-landene. Sammen med Kypros og Malta blir disse ti landene gjerne omtalt som «the Accession 10», eller A10-landene.

¹ HC Debatt 24. april 2008, vol. 474 kol. 1546

² Dustman et. al., *The Impact of EU enlargement on migration flows*, 8

³ UK Border Agency et. al., *Accession Monitoring Report May 2004-June 2008*, 4

⁴ Office for National Statistics, «Long-Term International Migration, 2014: 2.03 LTIM Country of Birth, UK and England and Wales, 1991 to 2014»

Labour-regjeringen i Storbritannia var nærmest alene om å innvilge full bevegelsesfrihet i 2004. Bare Sverige og Irland førte den samme politikken. Alle de andre 15 EU-landene (EU15) som var medlemmer forut for 2004 innførte overgangsrestriksjoner på arbeidsmarkedet sitt forut for EU-utvidelsen 1. mai, og begrenset dermed muligheten for A8-arbeidere til å søke arbeid i deres land. Storbritannia var med det den eneste store økonomien i EU som holdt dørene åpne for borgerne fra de åtte nye EU-landene i øst.

Det faktum at Labour-regjeringens avgjørelse, tilsynelatende tuftet på estimatene om relativt lav innvandring, førte til en innvandringsstrøm som var mye større enn forventet har måttet tåle mye kritikk. Dette er Huhnes raljering mot Home Office-estimatenes nøyaktighet et god eksempel på. Denne kritikken har blitt rettet mot Labour fra politikere fra rivaliserende partier, viktige stemmer i britisk media og i den britiske samfunnsdebatten, men også fra Labour-velgere og fra sentrale politikere innad Labour. Politikere har i denne sammenhengen støtt på utfordringer i å møte denne innvandringen og kritikken den har generert med politiske løsninger, da arbeidsinnvandring fra EU ikke kan innskrenkes i henhold til EUs grunnleggende fire friheter. Ei heller vites det mye om innvandringen fra disse landene, da den ikke kontrolleres slik som øvrig innvandring fra områder utenfor EU. Avgjørelsen har også vært gjenstand for anklager av konspirasjonsteoretisk art, i likhet med Labours øvrige innvandringspolitikk. Et eksempel slike anklager kan finnes i boken *Broken Vows: Tony Blair the Tragedy of Power* av skribenten Tom Bower, som kom ut i mars 2016.

I løpet av Labours tid i regjering fra 1997 til 2010 ble innvandringspolitikk igjen en viktig valgkampsak i Storbritannia, noe det ikke hadde vært siden innvandringspolitikken ble strammet inn på 1970-tallet.⁵ Året etter EU-utvidelsen, i 2005, drev det konservative partiet frem et løfte om en strengere innvandringspolitikk som nærmest eneste sak i sin valgkampanje. Riktignok vant ikke de konservative valget, men det var klart at en ny æra, hvor innvandringssaker skulle og burde drøftes partiene imellom, var kommet over britisk politikk. I samme periode ser den politiske dagsorden ut til å foreta en dreining mot høyre. Ikke bare ble innvandringspolitikk en valgkampsak, men partier som nærmest så restriktiv innvandringspolitikk og en proteksjonistisk europapolitikk som sin eneste sak blomstret opp, og presterte godt i en rekke valg. Disse valgresultatene er påvirket av Labours liberale politikk ovenfor A8-arbeidere, og den store innvandringen fra Øst-Europa som fulgte. Denne

⁵ Hansen, «Great Britain», 210

utviklingen ser våren 2016 ut til å ha fått sin foreløpige kulminasjon i avstemningen om britisk medlemskap i EU som skal avholdes i juni 2016.

Målet mitt med denne oppgaven har vært å først og fremst finne ut hvorfor man i første omgang, i en periode da Labour-regjeringen allerede ble hardt kritisert for den øvrige innvandringspolitikken sin, også valgte å være et liberalt foregangsland ovenfor A8-arbeidere i Europa. Deretter har det vært å kartlegge prosessen i årene som fulgte EU-utvidelsen, og hvilke virkninger avgjørelsen ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene har hatt for Labour.

1.1 Forskningslitteratur

Man må imidlertid, om man har en målsetting om å være noenlunde nyskapende, i første omgang sette seg inn i den eksisterende forskningslitteraturen på emnet. Saken om Labours liberale politikk ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene har altså blitt skandalisert i den britiske offentligheten i stor grad. En sak som har opptatt så mange, og fått såpas stor medieoppmerksomhet i de senere år, har naturlig nok heller ikke gått ubehandlet hen av akademikere.

Det meste av forskningslitteratur som er skrevet om arbeidsinnvandring fra A8-landene og New Labours politikk ovenfor slik innvandring har hatt en klar tendens til å være skrevet av økonomer. Ser en etter tekster som viser en historisk utviklingslinje, vil tallet på slik litteratur reduseres betydelig. Svært lite av også denne litteraturen er skrevet av utdannede historikere, den er gjerne skrevet av akademikere med samfunnsvitenskapelig bakgrunn, gjerne statsvitere. Emnet og problematikken rundt det har også i senere år blitt behandlet av både journalister og politikere, for eksempel David Goodharts *The British Dream: Successes and failures of post-war Britain*, noe som vitner om den sentrale rollen debatten om A8-innvandringen har hatt i det offentlige ordskiftet i Storbritannia.

Det finnes per i dag svært få lengre og detaljerte verk som behandler debatten om A8-innvandring, eller de politiske konsekvensene av avgjørelsen om å gi disse arbeidsinnvandrerne fritt leide inn i Storbritannia. Det meste av litteraturen som finnes beskriver, i noe korte ordelag, årsakene til at avgjørelsen først ble tatt i 2004. Det fremste

eksempelet på slik litteratur er doktorgraden til den Cambridge-utdannede statsviteren Christopher Frederick Wright, *Policy legacies and the politics of labour immigration selection and control : The processes and dynamics shaping national-level policy decisions during the recent wave of international migration*, fra 2010. I doktorgraden sin sammenligner Wright utviklingen og reformene i innvandringspolitikken i Australia og Storbritannia i de to årtiene frem mot den globale finanskrisens utbrudd i 2008. Hovedfunnene hans tilsier at enkelstaters historiske erfaring med innvandring påvirker virkningene av deres innvandringspolitiske reformer. Han tar for seg Australia som en historisk «liberal» stat, og Storbritannia som en tradisjonelt «motvillig» stat. Wright konkluderer med at man i det britiske Labours periode i regjering ikke evnet å skape et enhetlig innvandringspolitisk narrativ som rettferdiggjorde den liberale politikken man førte.⁶ Ei heller satt man på nok erfaring til å få de innvandringspolitiske reformene til å bli gode, sammenhengende og varige.⁷ Om avgjørelsen om å ikke begrense bevegelsesfriheten til arbeidsinnvandrere fra A8-landene skriver Wright at den var preget av ubesluttomhet fra Labour-regjeringens side. Videre nevner han tre motiver for avgjørelsen; hensynet til Storbritannias utenrikspolitiske ambisjoner, praktiske vansker med å innskrenke innvandringen fra A8-landene på grunn av EUs bevegelsesfrihet for personer og ambisjoner om at slik innvandring ville øke fleksibiliteten til det britiske arbeidsmarkedet.⁸ Innenriksdepartementet, som er departementet med ansvaret for innvandringspolitikken, skal ha tatt en mer perifer rolle i utviklingen av Labours politikk ovenfor arbeidsinnvandring. Politikktutviklingen ble styrt fra andre departementer.⁹ I avgjørelsen om å innføre restriksjoner eller ikke ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene var det utenriks- og finansdepartementet som bestemte politikktutviklingen, fordi den stemte overens med deres overordnede politiske ambisjoner.

Migrasjonsforskeren Sarah Spencer har også behandlet tematikk tilknyttet A8-innvandring. Dette gjør hun blant annet i kapittelet «Immigration» i *Blair's Britain 1997-2007*, et verk hvor forskere fra forskjellige felt beskriver de sentrale utviklingslinjene i de fremste politikkområdene i Tony Blairs statsministerperiode fra 1997 til 2007. Bokens redaktør er historikeren og biografen Anthony Seldon. Spencer skildrer her grovt de mest sentrale utviklingslinjene i innvandringspolitikken i denne perioden, og har et noe mer positivt syn på

⁶ Wright, *Policy Legacies and the Politics of Labour Immigration Selection and Control*, 231

⁷ Wright, *Policy Legacies*, 231

⁸ Wright, *Policy Legacies*, 172-176

⁹ Wright, *Policy Legacies*, 178

Labours kompetanse i innvandringspolitikken enn Wright. Der Wright utelukkende ser på arbeidsinnvandring, vier Spencer mye plass til å skildre Blair-æraens asylpolitikk. Spencer legger for øvrig også vekt på at man åpnet for fri arbeidsinnvandring fra A8-landene fordi det ville lønne seg for den britiske økonomien, og legger samtidig vekt på at man forventet relativt få arbeidsinnvandrere.¹⁰ Spencers perspektiv kan forklares med at hun selv har fungert som rådgiver for flere regjeringsinstanser, noe det er sentralt å ha i mente når man leser hennes tekster. Ulikt Wright behandler imidlertid også Spencer politikktutviklingen etter EU-utvidelsen i 2004, og nevner i svært korte drag avgjørelsen om å innføre strengere restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra Romania og Bulgaria, da disse landene ble medlemmer av EU 1. januar 2007.¹¹ Her er Spencer særlig opptatt av Blairs rolle i politikktutviklingen.

Spencer står også bak boken *The migration debate* som ble utgitt i 2011. Med denne boken søker hun å bidra til en mer opplyst innvandringspolitisk debatt.¹² Fremstillingen hennes av A8-innvandringen er nokså lik som i *Blair's Britain 1997-2007* og forholdsvis kortfattet. Spencer dekker her også deler av debatten som har foregått etter at Blair gikk av, noe hun naturlig nok ikke gjør i *Blair's Britain*. Utviklingslinjene er også lengre, fordi perspektivet ikke er begrenset til 2007. Hun fremstiller debatten slik at det på tross av forskning som viser at innvandringen fra A8-landene har vært fordelaktig for Storbritannias økonomi, så har debatten latt seg prege av virkningene innvandringen har hatt på lokalnivå.¹³ Spencer beskriver også en voksende politisk oppmerksomhet rundt utnyttning av arbeidsinnvandrere i deler av den britiske jordbruks- og matvareindustrien, og tiltak som har blitt fremmet mot dette.¹⁴

En annen statsviter som har skrevet mye om britisk innvandringspolitikk i New Labour-perioden er Erica Consterdine. Hun leverte i 2014 en doktorgradsoppgave ved University of Sussex med tittelen *Interests, ideas and institutions: Explaining immigration policy change in Britain, 1997-2010*. Denne har jeg imidlertid ikke vært i stand til å få tak i, da den først publiseres og gjøres offentlig tilgjengelig høsten 2016. Den utgjør dermed ikke en del av grunnlaget for min oppgave. Consterdine har imidlertid skrevet flere artikler som ser på

¹⁰ Spencer, «Immigration», 352

¹¹ Spencer, «Immigration», 353

¹² Spencer, *The migration debate*, 4

¹³ Spencer, *The migration debate*, 91

¹⁴ Spencer, *The migration debate*, 103

innvandringspolitikken til New Labour. «Managed Migration under Labour: Organised Public, Party Ideology and Policy Change» som ble utgitt i 2015 ser på hvordan politikken ovenfor arbeidsinnvandring ble liberalisert i New Labour-perioden og hvilke grupper som var drivkraften for å få gjennomført denne liberaliseringen. Consterdine konkluderer her med at den politiske eliten i Storbritannia er de som driver frem endringer i innvandringspolitikken.¹⁵ Dette støtter funnene til Paul Statham og Andrew Geddes som i artikkelen «Elites and 'the organised public': Who drives British immigration politics and in which direction?» fra 2006 fant at den politiske eliten, heller enn den organiserte delen av sivilsamfunnet, skapte endringer i innvandringspolitikken.¹⁶ Consterdine står også bak artikkelen «Immigration policy under New Labour: exploring a critical juncture» sammen med James Hampshire. Hampshire og Consterdine undersøker her hvordan man i Labours andre periode i regjering befant seg i et brytningspunkt som tillot en liberalisering av arbeidsinnvandringspolitikken; et stort behov for arbeidskraft, et positivt syn på globalisering og institusjonelle reformer.¹⁷

Litteraturen som er presentert her representerer et utvalg av den mest sentrale litteraturen som er skrevet om den politiske prosessen rundt A8-innvandringen, og er de tekstene som i noe lengre ordelag skildrer utviklingslinjene som jeg også er interessert i. Våren 2016 er det ennå ikke skrevet noen helhetlig eller detaljert historisk fremstilling av utviklingslinjene i Labours forhold til A8-innvandringen til Storbritannia fra avgjørelsen ble tatt i tidsrommet 2002 til 2004, da beslutningsprosessen vedrørende restriksjonsfri arbeidsinnvandring fra A8-landene foregikk, og frem til Labour forsvant ut av Whitehall i 2010. Dette fører til at det heller ikke har blitt stående noe stort referanseverk innenfor historieskrivingen om dette. Når en hever blikket og ser mer generelt på litteratur om de historiske utviklingslinjene i New Labours innvandringspolitikk, lar det seg også vanskelig gjøre å peke på et verk som har blitt stående som et referansepunkt for senere forskning. Dette kan forklares med at forskningsfeltet er svært nytt, og at historieskrivningen på emnet ikke har fått sitt fulle omfang ennå. Man er fremdeles for nærme på de historiske hendelsene, det er for tidlig. At litteraturen jeg støtter meg på dermed hentes fra samfunnsvitenskapelige disipliner kan imidlertid også forklare fraværet av et omfattende referanseverk i den eksisterende historiografien.

¹⁵ Consterdine, «Managed Migration under Labour», 1449

¹⁶ Statham og Geddes, «Elites and the 'Organised Public'», 241

¹⁷ Consterdine og Hampshire, «Immigration policy under New Labour», 275

1.2 Problemstilling og tilnærming

Den eksisterende forskningslitteraturen på emnet viser at det er behov for en mer omfattende og dyptgående undersøkelse av Labour-partiets holdninger til arbeidsinnvandringen fra A8-landene i perioden 2002 til 2010. I 2002 kunngjorde utenriksminister Jack Straw at regjeringen ikke ville innføre restriksjoner ovenfor A8-arbeidere. I 2010 tapte Labour regjeringsmakten til de konservative. Få verk har dessuten sett på Labours forhold til A8-innvandringen i perioden Gordon Brown var statsminister. Jeg vil dermed se nærmere på Labours forhold til A8-innvandring i perioden 2002 til 2010, med denne problemstillingen som utgangspunkt:

Hvorfor valgte regjeringspartiet Labour å ikke begrense A8-arbeideres tilgang til det britiske arbeidsmarkedet ved EU-utvidelsen 1. mai 2004? Har reaksjonene på denne avgjørelsen bidratt til å endre Labour-politikerens standpunkt i debatten om innvandring?

Fokuset i oppgaven vil ligge på utviklingen i Labour-politikernes ordbruk om A8-innvandringen og øvrig arbeidsinnvandring fra EU. Dette skyldes kildesituasjonen, som jeg vil redegjøre for nærmere i neste delkapittel. Et spennende aspekt når man ser nærmere på de fleste politiske debatter er vekslingen mellom ideologiske, elitistiske standpunkt og innvandringspolitisk populisme. Politikere beveger seg som oftest på et spektrum mellom ideologiske løsninger og velgernes krav. Hvordan ble politikernes holdninger til arbeidsinnvandringen fra de nye, østlige EU-landene påvirket av Labours forhold til sine velgerne, partiets prestasjoner på meningsmålinger og posisjonen på dette spektrumet? For å forsøke å finne et svar på dette vil jeg vie deler av denne oppgaven til å undersøke hvordan et lokalsamfunn som fikk særlig stor innvandring fra A8-landene etter utvidelsen i 2004 ble preget av denne innvandringen, og hvordan dette igjen påvirket Labour-politikeren som representerte en valgkrets i dette lokalområdet i Underhuset. Jeg vil også se på hvordan Labour-velgere sine holdninger til denne typen innvandring påvirket Labour politikere på et mer generelt nivå.

Det er velkjent at sosial klasse tradisjonelt spiller en større rolle i Storbritannia, og at den sosiale mobiliteten er lavere enn i Norge. Dette synes også i det britiske parlamentet, da ledende parlamentsmedlemmer ofte har studert ved Oxford eller Cambridge, og sjelden tilhører den brede britiske arbeiderklassen. Den britiske politiske eliten fremstår med andre

ord som mer lukket enn den gjør i Norge, og flere ledende politiske skikkelser har også måttet tåle anklager om at de ikke representerte «vanlige folk» i arbeiderklassen. Gjenspeiles dette også i politikken som har blitt ført? Jeg vil se nærmere på hvordan New Labour i regjering forholdt seg til sine tradisjonelle arbeiderklassevelgere i denne saken, samt hvordan innvandringspolitikken og standpunktene ovenfor arbeidsinnvandring fra EU til ulike tider er preget av elitisme eller populisme.

For å besvare denne problemstillingen vil jeg benytte historisk kildekritikk som metode. Dette blir gjennomført ved å granske tekster som er så nært knyttet opp mot hendelsene jeg beskriver som mulig, samt ved å intervju to tidsvitner. Spørsmålene jeg stiller til kildene mine ligner i stor grad på de spørsmålene som Leopold von Ranke, den moderne historiske metodens far, selv benyttet da han skrev politisk historie.¹⁸ Hva skjedde? Hvorfor skjedde det? Hva var følgene av det? Jeg vil for det meste benytte meg av en kvalitativ metode, men vil også ta i bruk statistikk og spørreundersøkelser som gjør grunnleggende kunnskap om kvantitativ metode til en forutsetning. Med historisk kildekritikk som et gjennomgående analyseverktøy kan man tillate seg å formidle et detaljert, mangfoldig og nyansert hendelsesforløp. Samtidig får man anledning til å utfordre de samtidige oppfatningene rundt den politiske utviklingen som fant sted. Likevel har jeg som nordmann også en utfordring i bruken av denne metoden, fordi mine tolkningsrammer nok kan skille seg fra måten den jevne brite velger å tolke ulike politiske utspill. Tolkningsrammene til historikere og publikummet kildematerialet egentlig var myntet på vil imidlertid ved de fleste anledninger skille seg fra hverandre, da disse endres over tid så vel som geografisk rom. Å gjenskape historien «wie es eigentlich gewesen ist» lar seg dermed vanskelig gjøre, virkeligheten lar seg ikke fange på den måten. Det blir for øvrig også en umulig ambisjon å ha når man er begrenset til et maksantall av 110 sider. Det utsnittet av en samtidshistorisk virkelighet som jeg beskriver har jeg imidlertid søkt å gjengi så presist og nyansert som mulig.

¹⁸ Andresen et. al., *Å gripe fortida*, 88

1.3 Kilder

Fordi emnet og hendelsene jeg behandler i denne oppgaven har foregått såpas nylig setter det begrensninger for kildeutvalget mitt som jeg ikke ville støtt på om jeg skrev om hendelser som foregikk ti til tjue år tidligere. Dette er fordi enkelte kilder som kan gi nærmere innsikt i hvilke diskusjoner som foregikk i lukkede rom, for eksempel korrespondanse, blir klausulert i tjue år i Storbritannia. Jeg har derfor måttet forholde meg i stor grad til offentlig tilgjengelige kilder.

Det britiske parlamentets Hansard-utgivelser for aktuelle parlamentsdebatter har vært en viktig kilde. Sitatet av Chris Huhne i begynnelsen av dette kapittelet var for eksempel hentet derfra. Siden 1812 har det som blir sagt i britenes parlament blitt transkribert og publisert.¹⁹ I dag blir samtlige parlamentsdebatter gjort tilgjengelige for offentligheten gjennom parlamentets nettsider. For Overhuset kan man finne slike transkripsjoner for en periode som strekker seg fra 1995 til i dag, og for Underhuset i perioden fra 1998 av. Et mer omfattende arkiv for historiske Hansard-transkripsjoner er også tilgjengelig på nett, hvor man kan finne ordrette nedtegninger av parlamentsdebatter fra første halvdel av 1800-tallet og fremover. En skal imidlertid ikke fremstille Hansard-materialet som fullstendig ordrette, da de som nedtegner parlamentsdebattene blant annet retter åpenbare grammatiske feil som blir sagt, og fjerner muntlige gjentakelser. Det Hansard-materialet jeg har benyttet er i all hovedsak debatter hvor lovforslagene til European Union (Accessions) Act 2003 og European Union (Accessions) Act 2006 blir diskutert. Disse lovene la grunnlaget for at Storbritannia juridisk var klare for de respektive EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Jeg har også gransket debatten om restriksjonsspørsmålet som blusset opp på senvinteren 2004 og frem til EU-utvidelsen fant sted 1. mai. Dette har både gitt innsikt i hvilke ankepunkter den konservative opposisjonen hadde mot Labour-regjeringens politikk, og i nivået av intern kritikk fra det parlamentariske Labour politikken har fått.

For å få innsikt i debatten utenfor Underhusets fire vegger, og for å få innsikt i hvordan Labour-politikerens ytringer har blitt mottatt av den resterende britiske offentligheten, har jeg konsultert britiske mediers arkiver. Funnene jeg har gjort her er svært omfattende, og det har

¹⁹ Tosh, *The Pursuit of History*, 96 – Det var Thomas Hansard som først begynte med dette, og utgivelsene har i ettertid fått navn etter ham.

vært nokså overveldende å forsøke å skaffe seg en oversikt over det som har kommet av relevante ytringer i den offentlige debatten. Mediene har mye makt i danningen av folkeopinionen, så det har vært viktig å inneha en oversikt over hvordan ulike aviser og mediehus har omtalt virkningene av A8-innvandringen, og Labours håndtering av saker som var relaterte til dette. Videre har det vært utfordrende, og svært viktig å vedholde en kritisk holdning til de overveiende høyreorienterte britiske mediene, hvorav de aller største tabloidavisene også er kjent for å være nokså innvandrings- og euroskeptiske. Kritikken av New Labours politikk i regjering økte også i omfatning ettersom regjeringens periode i regjering gikk mot slutten. Dette var både et tegn på at man både i løpet av 13 år med samme regjeringsparti blir lei av det politiske lederskapet, i tillegg til at antallet politiske feilsteg som ble begått økte. Årvåkenhet ovenfor ulike avisers politiske ståsted samt å ha en kritisk holdning til legitimiteten av kritikk som blir rettet mot Labours politikk i et aktuelt tidsrom er altså svært viktig.

For å få ytterligere og mer nyansert informasjon enn det som typisk finnes i offentlige ytringer har jeg også gjennomført intervjuer, med Denis MacShane og John Denham. Mine to informanter er begge tidligere regjeringsmedlemmer for Labour i det aktuelle tidsrommet, og har også engasjert seg i spørsmålet om arbeidsinnvandring fra A8-landene, om enn med to litt ulike standpunkter.

Denis MacShane var Labour-politiker og parlamentsmedlem for valgkretsen Rotherham i Yorkshire fra 1994 til 2012. I tidsrommet 2002 til 2005 var han britisk europaminister. Rollen som europaminister er underlagt det britiske utenriksdepartementet, og innebærer et ansvar for EU-politikk.²⁰ Han hadde dermed mye å gjøre med EU-utvidelsen i 2004. MacShane har vist et tydelig engasjement for britisk medlemskap i EU, samt den medførende arbeidsinnvandringen dette innebærer. I 2015 ga han ut boken *Brexit: How Britain will leave Europe*, hvor han drøfter hvordan ulike aktører, som finansnæringen i City of London og den britiske pressen, og historiske presedenser gjør Storbritannias forhold til EU vanskelig, såpas vanskelig at det har ført til et krav om folkeavstemning vedrørende britisk medlemskap i Unionen.

²⁰ MacShane er også kjent som en av en stor gruppe politikere som måtte gå av som parlamentsmedlemmer som følge av oppdagelsen av gjennomgående underslåing av penger blant medlemmer i det britiske parlamentet. Saken begynte i 2008, og MacShane trådte av i 2012. Han sonet seks måneder i fengsel fra desember 2013 av. Se BBC News, «Denis MacShane jailed for MP expenses fraud»

John Denham var Labour-politiker og representerte valgkretsen Southampton Itchen i Hampshire i Underhuset fra 1992 til 2015. Som Labour-politiker har han hatt mange viktige posisjoner, og var regjeringsmedlem fra 1998 til 2003 og igjen fra 2007 til 2010. I Labours periode i opposisjon etter valget i 2010 var han skyggeminister for næringsvirksomhet, innovasjon og ferdigheter. Han var også parlamentarisk privatsekretær for Ed Miliband i perioden 2011 til 2013, og hadde med det ansvaret for å følge med på de delene av det parlamentariske Labour som ikke var en del av skyggeregjeringen. Denham er også kjent for å være én av flere Labour-ministre som trådte av i protest mot planene om å invadere Irak i mars 2003.²¹ Dermed var han ute av regjeringen i det tidsrommet da beslutningsprosessen rundt bevegelsesfrihet til A8-arbeidere pågikk. Han er likevel svært relevant som kilde for oppgaven min, da han i 2006 sendte et internt notat til både stats-, finans- og innenriksministeren som advarte om at A8-innvandringen hadde vært langt større enn forventet og at dette ville få ødeleggende konsekvenser for Labour som parti. Dette gjaldt spesielt i valgkretser som hadde sett særlig stor innvandring fra A8-landene, noe Southampton har vært et eksempel på. Jeg har i tillegg til å intervju Denham, også fått tilgang til 2006-notatet. Denham har også etter at Labour havnet i opposisjon i 2010 markert seg ved å uttrykke seg kritisk til avgjørelsen om å ikke iverksette strengere restriksjoner i 2004.

Det finnes utfordringer knyttet til å benytte intervju som kilde. I rollen som intervjuer kan man påvirke intervjuobjektet i en viss retning med spørsmålene man stiller, og en kan også påvirke intervjuobjekt med bare kroppsspråk og det faktum at man er i rommet og befinner seg i en intervjusituasjon.²² Med godt medietrente og erfarne eks-politikere finnes det i tillegg en utfordring ved at de ikke nødvendigvis letter mer på sløret i akkurat denne intervjusituasjonen enn i andre situasjoner, slik at det kan bli vanskelig å få tak i informasjon som ikke allerede er godt kjent. En kan heller ikke alltid stole fullstendig på den menneskelige hukommelsen, og en må være klar over at en gjenfortalt handling kan ha blitt oppfattet annerledes av andre enn det ble av ens eget intervjuobjekt. Minnene kan også ha endret seg med tiden, og blitt påvirket av standpunkter vi tar i intervjuøyeblikket.²³ Slik kan det også være med forhenværende politikere som forsøker å huske tilbake gode ti år i en kontroversiell politisk sak. En må være klar over at etterpåkløskapen kan markere seg på mange forskjellige måter, og den er ikke alltid gjenkjennelig.

²¹ BBC News, «Minister resigns over Iraq crisis»

²² Tosh, *The Pursuit of History*, 319

²³ Tosh, *The Pursuit of History*, 320

Når det gjelder John Denhams notat fra 2006 har det aldri blitt publisert i sin helhet, ei heller sitert direkte fra i noen stor grad. Det ble først klart etter 2010 at Denham hadde sendt notatet. Jeg har imidlertid ikke hatt anledning til å forhøre meg med mottakerne av notatet for å høre hvordan de tolket det. For informasjon om hvordan notatet ble mottatt må jeg i stor grad støtte meg på Denhams ord.

Den siste sentrale kildetypen jeg har benyttet meg av er offentlige rapporter om A8-innvandring og dens virkninger. I denne sammenhengen er *The Impact of EU enlargement on migration flows*, Home Office online report 25/03, særlig viktig. Denne rapporten vil heretter bli omtalt som Home Office-rapporten. Dette er rapporten som kalkulerte at man ville ha et overskudd på spede 5000 til 13 000 innvandrere i årene fra EU-utvidelsen i 2004 og frem til 2010.²⁴ Også andre, og mindre sentrale rapporter har blitt benyttet. En utfordring i bruk av slike rapporter som kilder er for det første den glidende overgangen mellom kilde og forskningslitteratur som denne typen tekst representerer. Videre er det i arbeid med slike tekster viktig å være oppmerksom på det politiske ståstedet til forfatterne av en slik kilde. En kan godt tenke seg at Christian Dustmann, hovedforfatteren bak Home Office-rapporten, ble valgt ut til å forfatte denne rapporten fordi han hadde et syn på arbeidsinnvandring som sammenfalt med New Labours syn på arbeidsinnvandring i denne perioden: at det jevnt over var lønnsomt for Storbritannia. Dette underbygges av at UCL-professoren Dustmann også etter EU-utvidelsen har stilt seg positiv til EU-innvandring og fri bevegelighet, samt publisert forskning hvor han har funnet at A8-innvandringen i det store og det hele har vært lønnsom for Storbritannia.²⁵

1.4 Struktur

Oppgaven har blitt delt i seks kapitler for å gi en ryddig og kronologisk fremstilling. I neste kapittel gir jeg en nødvendig innføring i britisk europa- og innvandringspolitikk fra andre verdenskrig og frem til EU-utvidelsen i 2004, med en særlig vekt på den politikken Labour har ført de gangene de har vært i regjering. Dette gjør jeg for å finne ut hvilken politikk som

²⁴ Dustman et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 57

²⁵ Se Dustmann, Frattini og Halls, «Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK»

lå til grunn for at man valgte å ikke begrense A8-innvandrerens bevegelsesfrihet. Jeg vil også se nærmere på hvordan, og i hvilken grad, de to første periodene med New Labour-regjering skilte seg fra foregående regjeringers politikk. Til sist vil jeg se nærmere på den arbeidsinnvandringen fra EU og EF som man hadde erfart forut for EU-utvidelsen i 2004.

I kapittel tre ser jeg på det umiddelbare oppløpet til EU-utvidelsen 1. mai 2004 og debatten om restriksjoner skulle utdeles til arbeidsinnvandrere fra A8-landene. Det er noe uenighet i den eksisterende litteraturen rundt fastsettingen av *når* Labours politikk ble kunngjort på dette feltet, samt når debatten om restriksjoner tok fatt. Dette vil jeg prøve å fastsette. Samtidig vil dette kapitlet søke å gi svar på hvilke årsaker som lå til grunn for at Labour valgte å ikke begrense A8-arbeideres tilgang på det britiske arbeidsmarkedet. Jeg presenterer i dette kapitlet fire årsaker til at Labour ønsket dette.

Kapittel fire beskriver de første par årene etter EU-utvidelsen, og strekker seg kronologisk fra mai 2004 til juni 2007, i tillegg til en drøfting rundt reliabel statistikkbruk for innvandring og befolkningsvekst i Storbritannia. Årene fra 2004 til 2007 er den resterende perioden hvor Tony Blair er statsminister, og jeg vil i dette kapitlet undersøke hvorvidt det i det gitte tidsrommet oppsto kontrovers rundt A8-innvandringen. Oppstår det et skifte i innvandringsdebatten på grunn av A8-innvandringen i løpet av disse årene? Her blir John Denham og hans notat om virkningene av arbeidsinnvandringen fra A8-landene viktig. Jeg kommer også til å vie plass til å beskrive situasjonen Southampton, hvor Denham har sin valgkrets, i februar 2006. Det var denne lokale situasjonen som fikk Denham til å mene at virkningene av denne innvandringen ville være skadelig for Labour om de ikke ble gjort noe med, og dermed fikk ham til å sende notatet. Southampton er en by som har sett en uforholdsmessig stor innvandring fra A8-landene, særlig Polen,²⁶ og er dermed interessant som et lite case-studie av hvilke tidlige virkninger denne innvandringen hadde på et lokalmiljø. Jeg vil også se på debatten rundt restriksjoner til rumenske og bulgarske arbeidsinnvandrere forut for EU-utvidelsen 1. januar 2007. I det forholdsvis korte tidsrommet mellom disse to EU-utvidelsene hadde man endret syn på utdelingen av overgangsrestriksjoner, og bulgarsk og rumensk arbeidsinnvandring ble utsatt for strenge restriksjoner frem til 2011.

²⁶ Trevena, McGhee og Heath, «Location, Location? », 674

I kapittel fem ser jeg på Labour-politikerens holdninger til og retorikk om A8-innvandring i perioden da Gordon Brown satt som statsminister i Storbritannia, fra 2007 til 2010. I denne perioden opplever Labour synkende popularitet i meningsmålingene og finanskrisen gjør sitt inntog, og spørsmålet om det er rasistisk å ville snakke om innvandring blir et ankepunkt mot Labour som får rykte på seg om å fornekte problemer som kan knyttes til innvandring. Jeg vier også oppmerksomhet til valgkampen i 2010, hvor et spørsmål om østeuropeiske arbeidsinnvandrere skulle vise seg å få katastrofale følger for Labour og Brown. I tillegg drøfter jeg hvordan fremveksten av en hjertesak i en velgermasse kan påvirke politikerens politikk.

Kapittel seks utgjør konklusjonskapittelet i denne oppgaven. Her gir jeg en kort oppsummering av hovedfunnene i oppgaven, og diskuterer hvorvidt Labours politikk og retorikk ovenfor A8-arbeidere, og andre arbeidsinnvandrere, har blitt drevet frem av partieliten eller av Labours velgere eller grasrota i partiet. Hva er i så fall dynamikken mellom elite og grasrot, og har politikken latt seg styre fra ulike grupper til ulike steder? Til sist skildrer jeg hva som har skjedd etter valgtapet i 2010 i en epilog.

2 Bakgrunn: Labours innvandrings- og europapolitikk

2.1 Introduksjon

For å gi en helhetlig fremstilling av historien om arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene til Storbritannia fra 2004 av, vil det være nyttig å først gi en gjennomgang av bakgrunnen til historien jeg ønsker å formidle. Jeg vil vie dette bakgrunnskapittelet til å gi en innføring i hvor Labour-partiet og resten av Storbritannia befant seg på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet i de to viktigste politikkområdene for mitt tema; innvandrings- og europapolitikken. Dette er fordi det er i denne perioden at Labour som regjeringsparti valgte å ikke innføre restriksjoner for innbyggere fra A8-landene. Jeg ønsker også med dette kapittelet å gi en nokså grovkornet innføring i britisk europa- og innvandringspolitikk, også før Blair og New Labour overtok regjeringsmakten i 1997. Det vil dreie seg om to komplekse politikkområder og politiske tradisjoner, fremstillingen vil dermed ikke bli overdrevent detaljert, men vil heller ta for seg de aller viktigste utviklingslinjene slik jeg tolker dem ut fra forskningslitteraturen.

Underproblemstillingen min for dette kapittelet har derfor vært: *Hvilken politikk lå til grunn for avgjørelsen om å ikke begrense A8-arbeideres tilgang til det britiske arbeidsmarkedet ved EU-utvidelsen 1. mai 2004? Hvor stort brudd med tidligere regjeringers politikk markerer Tony Blair og New Labours innvandrings- og europapolitikk i perioden 1997 til 2004?*

Dette kapittelet vil i all hovedsak være basert på eksisterende historisk forskningslitteratur. En god del av litteraturen jeg har brukt er skrevet av samfunnsvitere, og har jeg valgt å i all hovedsak ta for meg historiske fremstillinger som litteratur for dette kapittelet.

2.2 «We're with Europe, but not of it»: Om britisk politikk og et europeisk fellesskap

Britenes forhold til det europeiske fastlandet, og spesielt den Europeiske Union, blir ofte fremstilt som en nokså brokete affære. Eksempler som «splendid isolation»²⁷ og «fog in Channel: Continent cut off»²⁸ blir ofte dratt frem i forsøk på beskrive denne relasjonen. Britiske myndigheter har lang tradisjon for å se seg selv som spillere på sidelinjen når det kommer til Europa. En slik måte å se kontinentet på kan man blant annet se noen skygger av allerede i britenes maktbalansopolitikk fra 1600-tallet av og til et stykke ut på 1900-tallet.²⁹ Da fungerte Storbritannia som tungen på vektskåla i den europeiske stormaktspolitikken, og sørget for at ingen stormakt på fastlandet fikk hegemoni. Ikke søkte de det selv heller. Britene var på sin egen side for opptatt av sitt eget imperium, som de hadde fått tak i ved å ta sjøveien bort fra Europa, til å i tillegg skulle søke eneherre-dømme på sitt eget kontinent.

I moderne tid har heller ikke den europeiske ideen og Storbritannias tanker om seg selv og sin stilling alltid latt seg lett kombinere. Det europeiske samarbeidet, som senere skulle bli et fellesskap for så å bli en union, og Storbritannia fikk en skjev start. Da flere europeiske makter kom sammen på begynnelsen av 1950-tallet, for å diskutere og senere danne et overnasjonalt fellesmarked for kull og stål, takket Storbritannia nei til å delta. Stephen George peker på at årsaken til britenes nei i denne omgang stort sett kan forklares med det faktum at den daværende Labour-regjeringen nettopp hadde nasjonalisert både kull- og stålindustrien, og ikke ville gi opp kontrollen av industriene når de nettopp hadde fått den.³⁰ Det finnes imidlertid også større, bakenforliggende årsaker til britenes motvilje til å delta i et europeisk overnasjonalt fellesskap til å begynne med. I etterkrigstiden vaklet og forfalt riktignok det britiske imperiet, men båndene til Samveldet av nasjoner var likevel svært sterke. Samveldet besto i stor grad av tidligere britiske kolonier som hadde fått selvstendighet og nasjonal selvråderett. Britene følte likevel et langt sterkere bånd til Samveldet og dets innbyggere enn man gjorde til kontinentet. Britene betraktet gjerne europeere som «utlendinger» i større grad

²⁷ «Splendid isolation» er et uttrykk for den britiske utenrikspolitikken som ble ført under statsministrene Benjamin Disraeli og Robert Cecil, lord Salisbury på slutten av 1800-tallet.

²⁸ Angivelig en britisk avisoverskrift fra 1930-tallet, mye brukt sitat.

²⁹ George, *An Awkward Partner*, 12.

³⁰ George, *An Awkward Partner*, 20.

enn samveldeborgere, mens folk fra Samveldet ble sett på som «slekt og venner».³¹ Her må man også medregne Storbritannias nære bånd til USA. Britiske myndigheter var i etterkrigstiden langt mer positivt innstilt til samarbeid og allianser med amerikanerne enn man var på det europeiske fastlandet, særlig i Frankrike.

Storbritannia ble med andre ord ikke med i det europeiske prosjektets spede begynnelse med Det europeiske kull- og stålfellesskapet i 1951. En som nokså tidlig hadde tatt til orde for pan-europeisk samarbeid var Winston Churchill. Dette gjorde han blant annet i sin velkjente tale ved Universitetet i Zürich i 1946, hvor han snakket om «Europas forente stater». Planen hans var imidlertid aldri at det skulle være britisk deltagelse i et utstrakt europeisk overnasjonalt fellesskap, tanken på dette fikk i hvert fall en nokså lunken respons da Churchill før krigen skrev i det politiske tidsskriftet *New Statesman* i 1930: «We are with Europe but not of it. We are linked but not compromised.»³² Slik Churchill så det var det europeiske prosjektet noe som fint kunne forbeholdes Tyskland og Frankrike. Britiske politikere mente også i 1951 og 1952 at et økonomisk samarbeid som var løsere i strukturen og mellomstatlig, i stedet for overnasjonalt, passet bedre for Storbritannia.³³

Britiske myndigheter endret imidlertid meningen om europeisk samarbeid i løpet av 1950-tallet da det europeiske samarbeidet vokste i omfang, og søkte til slutt om medlemskap i 1961. Gjennom hele 1960-tallet og et stykke inn på 1970-tallet nedla imidlertid Frankrikes anglo-amerikanske president Charles de Gaulle veto i spørsmålet om britisk medlemskap. Dermed ble ikke Storbritannia medlem av det Europeiske Fellesskapet før i 1973, da sammen med Danmark og Irland. Dette skjedde mens Edward Heath var britenes statsminister, og Heath skiller seg ut ved at han var en britisk statsleder som så på EF og det europeiske prosjektet med entusiasme. Heath var en dedikert europeer.³⁴

Den europeiske entusiasmen til Heath skulle imidlertid ikke overleve til neste gang britene fikk en konservativ statsminister. Margaret Thatcher, som var statsminister fra 1979 til 1990, forholdt seg nemlig nokså kritisk til og på en armlengdes avstand fra EF. Riktignok hadde Thatchers syn på Fellesskapet ikke vært så kritisk mens hun enda var fersk i statsministerembetet. I de første par årene som statsminister hadde hun en positiv holdning til

³¹ George, *An Awkward Partner*, 16.

³² Mauter, «Churchill and the Unification of Europe», 68.

³³ Young, «Churchill's 'No' to Europe», 936.

³⁴ George, *An Awkward Partner*, 49.

EF, fordi kald krig gjorde britisk medlemskap nødvendig.³⁵ Synet på EF skulle imidlertid snu i retning av en mer euroskeptisk og populistisk holdning i løpet av 1980-tallet.³⁶ Hennes syn på EF, og Storbritannias forhold til Fellesskapet, kom blant annet godt til syne i den velkjente Brügge-talen hennes fra 1988, hvor hun understreket viktigheten av å bevare de enkelte lands suverenitet. Hun ønsket også en reform av EF-systemet i den retning.³⁷ Dette har vært et gjentatt krav fra britiske statsledere opp igjennom historien.

Thatchers etterfølger i statsministerstolen, den konservative John Major var noe mer moderat. Likevel ble regjeringspartiet som på begynnelsen av 1980-tallet hadde vært europavennlige stadig mer skeptiske. Det konservative partiet var preget av splittelse i EU-spørsmål i Majors periode som statsminister, særlig når det gjaldt Maastricht-traktaten. Denne splittelsen var med på å bidra til at Tony Blair og New Labour gjorde et brakvalg i 1997.³⁸

2.2.1 Labour-partiets europapolitikk

Frem til nå har denne fremstillingen av britenes forhold til Europa, og den påfølgende europapolitikken deres først og fremst dreid seg om konservative politikere og deres formuleringer om det europeiske samarbeidet. Det er i første omgang ikke så merkelig, i britisk politikk har gjerne de konservative vært mer euroskeptiske enn sosialdemokratene i Labour. I hvert fall siden midten av 1980-tallet. I andre omgang er det fordi jeg her kommer til å vie noe mer plass til Labours europapolitikk.

Det var Labour-statsminister Clement Attlee, som takket nei til å være med i Den europeiske kull- og stålunionen i 1950 på grunn av statlig kontroll over gruvesektoren, men også på grunn av britisk skepsis til overnasjonale løsninger.³⁹ Labour avfeide for øvrig europeisk føderalisme i pamfletten *European Unity* fra samme år, der man også understrekte Storbritannias sterke bånd til både USA og Samveldet.⁴⁰

Men det var også en Labour-regjering som tok over regjeringsmakten i 1974, kun et år etter at Storbritannia hadde blitt innlemmet i EF. Denne gangen var det Harold Wilson som satt som

³⁵ Geddes, *Britain and the European Union*, 67.

³⁶ Geddes, *Britain and the European Union*, 67.

³⁷ Margaret Thatcher Foundation, «Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")»

³⁸ Geddes, *Britain and the European Union*, 77.

³⁹ Young, *Britain and European Unity 1945-1999*, 30.

⁴⁰ Young, *Britain and European Unity 1945-1999*, 32.

statsminister. I hans regjeringsperiode skulle man reforhandle betingelsene for Storbritannias medlemskap i Fellesskapet, og samtidig avholde en folkeavstemning om fortsatt britisk medlemskap. Disse tiltakene ble gjennomført for å stilne euroskeptiske stemmer på venstre fløy i Labour, samtidig som man ønsket å kunne selge EF-medlemskapet til Labour-velgere som fram til da forbandt Fellesskapet med Heath og konservativ politikk.⁴¹ Å reforhandle medlemsvilkårene ble gjort for å tekkes hele nasjonen. Medlemskapet i EF skulle passe britiske forhold, og derfor måtte blant annet den felles jordbrukspolitikken og britiske bidrag til Fellesskapets budsjett reforhandles midt på 1970-tallet.⁴² Da Wilson ga seg som statsminister i 1976, var det i følge Stephen George ikke lenger tvil om at Storbritannia burde være medlem av det Europeiske Fellesskapet.⁴³

Wilson, og hans etterkommer i statsministerstolen og i rollen som partileder for Labour, James Callaghan, hadde imidlertid en stor utfordring med å lede et parti som var såpass splittet i EF-spørsmålet som det Labour var på 1970-tallet. Både Wilson og Callaghan var selv overbevist om at medlemskap var den eneste veien fremad, men den parlamentariske gruppen var ikke alltid enig. John W. Young gjengir i *Britain and the European Union 1945-1999* flere forskere som er nokså enstemmige i at folkeavstemningen i 1975 bidro til at Labour gjennomgikk en splittelse i 1981-82 og med det dannelsen av utbryterpartiet Social Democratic Party.⁴⁴

2.2.2 New Labour og Tony Blairs europapolitikk

Den neste som satt i statsministerrollen for Labour var Tony Blair. Blair, og hans gjenfødte versjon av Labour, New Labour, ble innvalgt med en storstilt valgseier over de konservative i 1997. New Labour og Tony Blair blir ofte ansett for å stå i en særstilling når man ser på britiske regjeringer og deres forhold til Europa. Blairs ti år i statsministerstolen kan sees på som et taktskifte i britisk europapolitikk, hvor britiske myndigheter utgjorde en langt mer progressiv og positiv kraft i EU-systemet.⁴⁵ Labour hadde i løpet av 1980- og 1990-tallet beveget seg fra «nei», til «ja» siden i EU-spørsmålet.⁴⁶ I samme periode hadde partiet

⁴¹ George, *An Awkward Partner*, 77.

⁴² George, *An Awkward Partner*, 81.

⁴³ George, *An Awkward Partner*, 104.

⁴⁴ Young, *Britain and European Unity 1945-1999*, 120.

⁴⁵ Geddes, *Britain and the European Union*, 79.

⁴⁶ Geddes, *Britain and the European Union*, 80.

gjennomgått et hamskifte, og gått fra å være et tradisjonelt sosialistisk parti med politiske mål om blant annet statlig eierskap, til å bli langt mer markedsorientert og bevege seg i retning av Thatchers nyliberalisme. Samtidig tiltok de konservatives euroskepsis i dette tidsrommet, noe som tillot Labour å bevege seg over mot det mer europavennlige politikkområdet som de konservative forlot med Thatcher.⁴⁷

New Labour og Tony Blairs entusiasme for EU bør imidlertid ikke tillegges for stor vekt. Jeg har tidligere dratt fram den konservative statsministeren Edward Heath som en særlig stor europeer i britisk politisk historie. I følge blant annet statsviteren Andrew Geddes, kunne ikke Blairs EU-vennlighet sammenlignes med Heaths, selv om det ofte dras paralleller mellom dem. Der Heath hadde en genuin ideologisk entusiasme for det europeiske prosjektet, var Blair mer preget av pragmatisme og praktiske løsninger i sin europapolitikk.⁴⁸ Man mente uten særlig tvil at Storbritannias fremtid ble best sikret som medlem av EU, men det skortet på å støtte de mer ideologiske grunnene til å være medlem. Slikt sett kan det tenkes at Blair og hans regjerings holdning til EU og Europa lignet mer på den Harold Wilsons regjering hadde hatt på 1960-tallet da britene for første gang søkte om medlemskap i kull- og stålfellesskapet. Det er imidlertid her verdt å nevne at Blair-æraens EU så nokså ulik ut fra Wilsons EF. Forutsetningene er med andre ord såpas ulike at slike sammenligninger skal tas med en god klype salt.

Selv om Blair av praktiske årsaker stilte seg positiv til EU, fulgte ikke nødvendigvis resten av regjeringen med. Geddes trekker fram at under New Labours regjeringstid var slående få av kabinettregjeringens ministre overbeviste europeere. Om det hadde stor innvirkning på europapolitikken som ble ført, kan imidlertid diskuteres. I Blairs regjeringstid så man en økt maktkonsentrasjon rundt statsministeren og hans sekundant, finansminister Gordon Brown. Brown var imidlertid også noe mer euroskeptisk enn Blair, og Blair-regjeringenes europapolitikk lot seg slik styre av hvor enige Brown og Blair ble i ulike saker.⁴⁹

Retorisk var Blair mer europeer ute på kontinentet, enn han var det hjemme. Han kunne holde flammende taler om viktigheten av et europeisk samarbeid på kontinentet, men understreket først og fremst at han hadde forsvart nasjonale interesser når han kom hjem. Dette bidro til å øke misforholdet mellom Blairs EU-vennlighet og det britiske folks generelle tvil til EU. Slik

⁴⁷ Geddes, *Britain and the European Union*, 84.

⁴⁸ Geddes, *Britain and the European Union*, 88.

⁴⁹ Geddes, *Britain and the European Union*, 89.

økte spennvidden mellom en slags pro-europeisk politikk for elitene i utlandet mens man holdt seg til mer populistiske ytringer hjemme, fordi det pro-europeiske argumentet var vanskeligere å selge. Blairs europeiske entusiasme stammet ikke fra folkedypet, og smittet heller ikke over på dem under hans tid som statsminister.⁵⁰ Britene fortsatte å være et noe euroskeptisk folkeferd. De ble ikke mindre euroskeptiske ved at den påfølgende statsministeren, Gordon Brown, heller ikke hadde et overdrevent entusiastisk syn på EU.

I arbeidet i EU var imidlertid Blair og hans regjeringer en nokså offensiv kraft, særlig etter britiske standarder. Et eksempel på dette er St. Malo-forhandlingene for en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik som foregikk i 1998, og hvor nettopp Tony Blair utgjorde en drivkraft for å få en slik politikk på fote. Også i arbeidet med Lisboa-strategien, som hadde som mål å gjøre EU til en kunnskapsbasert økonomi, med satsing på utdanning og forskning, var Blairs rolle fremtredende.⁵¹ Videre er også nettopp EU-utvidelsen i 2004, hvor Blair stilte seg i bresjen for et nytt og utvidet EU, et eksempel på New Labour og Blair sin positive og offensive europapolitikk på slutten av 1900-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. At en britisk statsminister stilte seg positiv til en utvidelse av fellesmarkedet, heller enn en utdypelse av den, er imidlertid ganske typisk. Blair var, som andre britiske statsledere før ham, klar på at han ikke var noen føderalist, og ville ha «en supermakt, men ingen superstat».⁵²

Et annet sentralt aspekt ved Blairs europapolitikk var hans alliansebygging blant de andre statslederne i EU. Ved begynnelsen av hans statsministerperiode var relasjonene mellom Storbritannia, Frankrike og Tyskland gode. Dette tok imidlertid slutt, blant annet på grunn av briteres nei til euroen og Blairs pragmatiske manøvrering med bytte av allierte fra sak til sak i Unionen.⁵³ Denne adferden har, blant annet av Julie Smith, blitt omtalt som «promiskuøs bilateralisme».⁵⁴ Storbritannia var i denne perioden lite villig til å knytte seg i alt for tett opp til de gamle og store maktene i EU. Forholdet til de daværende ledende maktene i EU, Frankrike og Tyskland, ble enda kjøligere på grunn av Storbritannias militære engasjement utover 2000-tallet. Det var spesielt det at Storbritannia ble med USA i krigen mot terror, og særlig invasjonen av Irak i 2003, som laget en noe mer permanent knute på tråden mellom de tre stormaktene i EU.

⁵⁰ Geddes, *Britain and the European Union*, 96.

⁵¹ Bratberg, «Kapittel 20: Fra teflonpolitiker til moralist: Tony Blair», 590.

⁵² Blair gjengitt i Geddes, *Britain and the European Union*, 94.

⁵³ Bratberg, «Kapittel 20: Fra teflonpolitiker til moralist: Tony Blair», 590.

⁵⁴ Smith, «A missed opportunity?», 709.

2.3 Britisk innvandringspolitikk

Riktignok har de britiske øyer vært et område som har tiltrukket seg fremmedfolk opp gjennom hele Europas historie, men den internasjonale innvandringen i moderne forstand med store mengder arbeidsinnvandrere som reiste langt for en bedre fremtid, regnes det ofte at begynte da skipet *Empire Windrush* ankret opp i London i 1948. Dette på tross av at Storbritannia også før krigen hadde sett stor innvandring fra andre deler av Europa, blant annet hugenotter, jøder og irer. En god andel *Windrush*' passasjerer var nemlig karibiske, særlig jamaicanske, samveldeborgere som hadde reist til Storbritannia i håp om en god jobb og en lysere framtid. Mange tusen skulle følge dem. De karibiske passasjerene om bord på *Empire Windrush* hadde muligheten til å fritt kunne reise til Storbritannia, og bosette seg og søke jobb der gjennom den da nye loven British Nationality Act fra 1948 (BNA1948). BNA1948 slo fast at alle borgere av Samveldet hadde et felles statsborgerskap som ga dem rett til å bosette seg og arbeide i Storbritannia, på lik linje med den jevne brite. Dette samlende statsborgerskapet ble kalt *citizenship of the United Kingdom and Colonies*.⁵⁵ Denne loven gjorde det mulig for estimerte 442 900⁵⁶ borgere fra Samveldet å bosette seg og søke arbeid i Storbritannia i årene fra 1953 til 1962.

Politikkutviklingen skulle imidlertid etter hvert forhindre ytterlige økende innvandring fra Samveldet etter 1962. I 1962 kom Commonwealth Immigrants Act (CIA1962), som var det første forsøket på å innstramme innvandringslovgivningen. Ytterlige innstramminger kom i 1968 med en ny Commonwealth Immigrants Act (CIA1968), og igjen med Immigration Act 1971. Immigration Act 1971 likestilte borgere fra Samveldet med andre «fremmede» på nesten alle områder.⁵⁷ En endelig stopper for særstillingen til borgere fra Samveldet i britisk lov kom i 1981, da det britiske parlamentet vedtok en helt ny statsborgerskapslov med British Nationality Act 1981 (BNA1981). BNA1981 brøt med alle tidligere definisjoner av hva et britisk statsborgerskap innebar, og hvem som var berettiget til det, og har vært gjeldende siden den trådte i kraft 1. januar 1983. Loven avskaffet paraplystatsborgerskapet for Samvelde-området. Med dette var borgere fra alle statene i Samveldet definitivt å regne som utlendinger for briter flest, på lik linje med borgere av de fleste andre nasjonalstater i verden. I

⁵⁵ Hansen, «Great Britain», 201.

⁵⁶ Layton-Henry, *The Politics of Immigration*, 13.

⁵⁷ Hansen, «Great Britain», 201

løpet av en periode på 35 år, fra 1948 til 1983, gikk altså Storbritannia fra å innvandringspolitisk være et svært liberalt land, som nærmeste hadde dørene åpne, til å bli det nærmeste man kommer et nullinnvandringsland. Slik var Storbritannia, i hvert fall frem til New Labour vant valget i 1997, avviket i spekteret av europeisk innvandringspolitikk; landet med åpne grenser for kapital og varer, men ikke for mennesker.⁵⁸

Årsakene til disse innstrammningene i britisk innvandringslovgivning har blitt forklart med forskjellige motivasjoner fra forskjellige akademiske hold. Enkelte, deriblant historikeren Kathleen Paul, har for eksempel forklart innstrammningene ut fra en iboende rasisme hos den styrende britiske eliten. Andre, som statsviteren Randall Hansen, forklarer det heller med at innstrammningene skyldtes press fra den jevne britiske befolkningen, og ble så effektivt gjennomført på grunn av den effektive strukturen til det britiske styresettet. Man la altså en presedens for ytterlige innstramminger allerede med innstrammningene i 1962, og dette så sitt sluttpunkt med BNA1981.

2.3.1 Labour-partiets rolle i britisk innvandringspolitisk historie

Når britisk innvandringspolitisk historie skal skrives, legges det ofte mest vekt på det konservative partiet. Dette er det en ganske lett forklarlig grunn til. De konservative har sittet med makten i langt flere perioder etter andre verdenskrig enn det Labour har. Dette gjelder i hvert fall om tidsregningen gjelder fram til Margaret Thatcher, noe det gjerne gjør, ettersom det ble satt en fullstendig og endelig stopper for Samveldet-innvandringen med BNA1981. Dessuten tar uttalelser fra konservative politikere, som Margaret Thatchers advarsler om «swamping» gjerne blitt stående som et bilde på en svært restriktiv britisk innvandringspolitikk. Labour, derimot, har ofte blitt sett på som partiet for innvandrere. Stemmer dette bildet? Hvilken rolle har Labour spilt i den britiske innvandringspolitiske historien?

Når en skal se på Labours rolle i den britiske innvandringspolitiske historien, kan det være greit å først definere hva begrepet «innvandringspolitikk» betyr i denne sammenhengen. Hittil har jeg sett på den formelle innvandringspolitikken, som utformer, regulerer og utøver kontroll over innvandring, med andre ord bestemmer og setter grenser for hvem og hvor mange som skal få opphold i landet. Men integreringspolitikk er også en viktig del av

⁵⁸ Consterdine og Hampshire, «Immigration Policy Under New Labour», 275.

innvandringspolitikken. I dette delkapittelet kommer jeg først til å se på Labours rolle som utformer av den mer formelle innvandringspolitikken. Deretter kommer jeg til å se nærmere på hvordan integreringspolitikken til Labour har sett ut.

Én av de fire innstrammende innvandringslovene som jeg har nevnt ble innført under en Labour-regjering. Da CIA1968 trådte i kraft var Harold Wilson statsminister for første gang. Wilson hadde i 1964 gått til valg med et løfte om at «antallet innvandrere som ankommer Storbritannia må begrenses», og da Labour vant valget sørget de for å fornye CIA1962 som ellers hadde utløpt, skriver Kathleen Paul.⁵⁹ Med CIA1968 fornyet man imidlertid ikke bare CIA1962, men man tilføyde også ytterligere innstrammende tiltak som skulle bidra til å minske antallet årligere innvandrere. CIA1962 ble vurdert å ha hatt for svak virkning.

Selv om Labour ikke var det partiet som i størst grad har lansert innstrammende innvandringslovgivning, har partiet markert seg innenfor integreringspolitikken. Nærmere bestemt var Labour en pådriver for såkalte «race relations»-lover utover på 1960- og 1970-tallet, som var antidiskrimineringslovgivning. Den første Race Relations Act kom på fote i 1965, og to påfølgende forbedringer kom i 1968 og i 1976. Alle ble lansert under Labour-regjeringer. Behovet for slike lover hadde særlig latt seg merke etter rasemotiverte opptøyer. Best kjent blant disse er opptøyene i Notting Hill på sensommeren 1958. Notting Hill-opptøyene blir ofte sett på som en utløsende årsak både til at innstrammingene i innvandringspolitikken kom på fote, samt at antidiskrimineringslovgivning kom på fote. Med Notting Hill-opptøyene fikk man en oppfatning om at man i Storbritannia hadde et «raseproblem».⁶⁰

Will Somerville fremhever Immigration Act fra 1971 og Race Relations Act fra 1976 som de to mest avgjørende innvandringslovene for reguleringen av etterkrigstidens innvandring til Storbritannia.⁶¹ Dette var fordi Immigration Act 1971 brøt med BNA1948, og la presedens for senere innvandringsregulerende lover, og fordi Race Relations Act var svært omfattende og lenge ble stående som den gjeldene antidiskrimineringslovgivningen. Begge disse to lovene hadde bred parlamentarisk støtte innad i både det konservative partiet og i Labour.

⁵⁹ Paul, *Whitewashing Britain*, 174.

⁶⁰ Somerville, *Immigration Under New Labour*, 15.

⁶¹ Somerville, *Immigration Under New Labour*, 18.

Grunnlaget for den britiske innvandringspolitikken i etterkrigstiden finner man i det som har blitt kjent som Hattersley-ligningen. Den skriver seg fra Labour-mannen Roy Hattersley, som uttrykte at man måtte strebe etter å begrense innvandringen så mye som mulig, samtidig som man måtte integrere innvandrergруппene som allerede befant seg innenfor landets grenser på en best mulig måte.⁶² Hattersley-ligningen, som opprinnelig skriver seg fra 1965, har lagt føringer for britisk innvandringspolitikk helt fram til 1990-tallet og New Labour.

2.3.2 New Labours innvandringspolitikk: Om «managed migration» og økt innvandring

Da New Labour gjorde et brakvalg i 1997, og fikk regjeringmakten igjen for første gang på 18 år, hadde ikke innvandringspolitikk vært en valgkampsak på lenge.⁶³ Det var det for øvrig ikke denne gangen heller.⁶⁴ Man hadde lenge hatt en enighet mellom de to store partiene om at innvandring ikke skulle brukes i valgkampsammenheng, og heller ikke brukes for å oppnå billige poeng og tydelige skillelinjer mellom partiene. Dette synet reflekteres blant annet i Tony Blairs tale til Confederation of British Industry 27. april 2004, hvor Blair snakket om New Labours innvandringspolitikk rett forut for EU-utvidelsen den 1. mai:

*This should not become a party-political issue. That would do real damage to national cohesion. It is above all an issue to deal with, not exploit. But all people of good sense and moderation can agree on the way forward.*⁶⁵

New Labours innvandringspolitikk skulle imidlertid snu på politikken som tidligere hadde blitt ført, og Hattersley-ligningen skulle ikke lenger være gyldig. New Labour løsnet på reglementet, og tillot langt større innvandring enn tidligere. I den første regjeringsperioden, fra 1997 til 2000, åpnet man for eksempel for en langt større kvote arbeidsinnvandrere enn man noen gang tidligere hadde gjort under Immigrations Act 1971.⁶⁶ Storbritannia opplevde gode økonomiske tider på slutten av 1990-tallet, man hadde svært lav arbeidsledighet og behov for ny arbeidskraft. Man trengte, slik den nye regjeringen så det, rett og slett en stor økning i årlige arbeidsinnvandrere for å møte kravene det britiske arbeidsmarkedet hadde. I de

⁶² Somerville, *Immigration Under New Labour*, 17.

⁶³ Hansen, «Great Britain», 210.

⁶⁴ Hansen, «Great Britain», 202 – For øvrig spilte heller ikke europapolitikk og EU noen særlig stor rolle for noen av de to store partiene i parlamentsvalget i 1997.

⁶⁵ Guardian, «Full text: Blair's migration speech»

⁶⁶ Hansen, «Great Britain», 202

påfølgende årene fulgte mange nye ordninger som økte mulighetene for at stadig flere arbeidsinnvandrere kunne komme til Storbritannia.

Man kan også enkelt se et brudd med tidligere tiders innvandringspolitikk i Storbritannia i omfanget av New Labour-regjeringens lansering av nye lover om emnet. Erica Consterdine og James Hampshire understreker i artikkelen «Immigration Policy Under New Labour: Exploring a critical juncture» at aktivitetsnivået i innvandringspolitikken var langt høyere enn før. Ikke bare kom 10 nye innvandringsrelaterte lover, men også utallige dokumenter som skisserte den aktuelle politikken og institusjonelle reformer av innvandringsystemet.⁶⁷ De fleste av disse endringene fant sted i Blairs andre regjeringsperiode, fra 2001 til 2005. EU-utvidelsen i 2004, og avgjørelsen om å innføre minimale restriksjoner faller således inn under den mest innvandringspolitisk aktive perioden for New Labour mens de satt i regjering.

Et av de aller viktigste dokumentene som ble publisert om regjeringens nye innvandringspolitikk var imidlertid parlamentsmeldingen (white paperet) *Secure Borders, Safe Haven: Integration with diversity in modern Britain* fra februar 2002. Her ble den innvandringspolitiske kursen for fremtiden staket ut. Denne meldingen hadde imidlertid hatt sine forløpere. Allerede i 1998 hadde Handels- og Industridepartementet foreslått å gjøre det enklere å komme til landet for velutdannede arbeidsinnvandrere som satt på kompetanse som man trengte i Storbritannia.⁶⁸ Dette førte til at regjeringen reviderte innvandringspolitikken, og kom fram til slutningen om at innvandring kunne være svært fordelaktig for den nasjonale økonomien. Dette standpunktet ble videre tatt av Barbara Roche i 2000, som var den daværende statssekretæren for asyl- og innvandringssaker. Hun holdt 11. september dette året en tale for den progressive tenketanken Institute for Public Policy Research (IPPR).⁶⁹ Denne talen har i ettertid blitt stående som et merke på et skifte i den britiske innvandringspolitikken. Her snakket Roche om at man ikke bare skulle føre en effektiv saksbehandling ovenfor asylsøkere, slå ned på innvandrere uten lovlig opphold i landet, men også i økende grad oppfordre til at flere kompetanserike arbeidsinnvandrere burde komme til Storbritannia.⁷⁰ Hun understreket imidlertid en rekke ganger at innvandringspolitikken ikke var ferdig utformet. Roche hadde vært en av regjeringens største pådrivere for å få flere kompetanserike

⁶⁷ Consterdine og Hampshire, «Immigration Policy Under New Labour», 277

⁶⁸ Consterdine og Hampshire, «Immigration Policy Under New Labour», 278.

⁶⁹ Consterdine og Hampshire, «Immigration Policy Under New Labour», 279.

⁷⁰ Home Office, «UK migration in a global economy: Draft Speech by Barbara Roche MP, Immigration Minister»

innvandrere til Storbritannia.⁷¹ Ett og et halvt år etter Roches tale kom altså *Secure Borders, Safe Haven*. Nå var politikken Roche skisserte i september 2000 ferdig utformet.

Politikken i *Secure Borders, Safe Haven* kan konkretiseres i ett begrep; nemlig «managed migration». «Managed migration» vil si New Labours oppfordringer til særlig ressurssterke arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU om å komme til Storbritannia, og deres innsats for å gjøre prosessen enklere for at flere slike innvandrere skulle få komme. Samtidig strammet man inn politikken ovenfor asylsøkere.⁷² I tillegg til å oppfordre til større arbeidsinnvandring, både gjennom retorikk og politikk, gjorde også regjeringen det lettere for utenlandske studenter å studere ved britiske universiteter.

Med *Secure Borders, Safe Haven* og begrepet «managed migration» fikk man med andre ord etablert en retorisk linje fra regjeringen om at arbeidsinnvandring var bra, det gavnet den nasjonale økonomien og måtte oppfordres til, mens asylsøkere ble satt i et langt mer negativt lys. Det ble også innført en rekke innstrammende lover rettet mot asylsøkere.⁷³ Man følte at man kunne være strengere mot asylsøkere, når det allerede fantes en legitim måte å komme seg til landet på.⁷⁴

Sarah Spencer understreker i *Blair's Britain 1997-2007*, at rollen finansdepartementet hadde i prosessen med å løsne opp i arbeidsinnvandringspolitikken ikke kan overdrives.⁷⁵

Finansdepartementet, ledet av Gordon Brown, var alltid for innvandring. Arbeidsinnvandring ble sett på som svært viktig for å få til økonomisk vekst og økt produktivitet. Dermed var insentivene store for å effektivisere systemet og få strømlinjeformede kanaler for arbeidsinnvandring til Storbritannia. I 2005 lanserte regjeringen et nytt og effektivisert innvandringsystem, kjent som Points Based System, som hadde fem nivåer for lovlige måter å immigrere til Storbritannia på. Nivå 1 var for kompetanserike innvandrere, nivå 2 for faglærte arbeidere som allerede hadde et jobbtilbud, nivå 3 var for ufaglærte innvandrere, nivå 4 for studenter og nivå 5 for midlertidige arbeidstakere og utvekslingsordninger for ungdom.⁷⁶

⁷¹ Hansen, «Great Britain», 205.

⁷² Spencer, «Immigration», 351.

⁷³ Hansen, «Great Britain», 207.

⁷⁴ Wright, *Policy Legacies*, 170.

⁷⁵ Spencer, «Immigration», 351.

⁷⁶ Consterdine og Hampshire, «Immigration Policy Under New Labour», 280.

2.4 Arbeidsinnvandring fra EF og EU forut for EU-utvidelsen 1. mai 2004

Bevegelsesfriheten for arbeidere innad i EU utgjør én av EUs fire friheter, som også sikrer fri bevegelse for varer, kapital og tjenester. Ideen om at alle arbeidere burde få ferdes fritt over grensene i et felles europeisk indre marked kan skrives helt tilbake til opprettelsen av Kull og stål-fellesskapet og Paris-traktaten fra 1951. Dette ble fulgt opp i Roma-traktaten, eller Traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, i 1957.⁷⁷

Siden den tid har borgere av medlemsland i EF eller EU fått en økt bevegelsesfrihet, dette ble det blant annet skapt presedens for gjennom domsavsigelser i EF-domstolen.⁷⁸ I 1986 undertegnet EF-landene Enhetsakten, og ble slik enige om opprettelsen av fellesmarkedet. Thatcher-regjeringen var sterke tilhengere av opprettelsen av det indre marked og de fire friheter.⁷⁹ Med Maastricht-traktaten og opprettelsen av Den europeiske union samt ferdigstillingen av fellesmarkedet i 1992, fikk også studenter, pensjonister og arbeidsledige retten til å bevege seg fritt på tvers av EU-landenes grenser.⁸⁰ Det ble opprettet et eget EU-borgerskap, med eget pass, noe som formelt sidestilte alle borgere fra alle EU-land med hverandre, og ga blant annet retten til å stemme ved EU-parlamentsvalg, samt at den ytterligere sikret bevegelsesfriheten for EU-borgere. Denne utviklingen kulminerte så i inkorporeringen av Schengen-avtalen i Amsterdam-traktaten i 1999.⁸¹ Det er imidlertid verdt å nevne at Storbritannia valgte å ikke delta i Schengen-samarbeidet, og er i dag sammen med Irland de eneste EU-landene som ikke er innlemmet i, eller har søkt om å innlemmes i, Schengen-området.

En ser altså at et felles marked, med fri flyt av valuta, varer, tjenester og arbeidstakere har utgjort en sentral del av det europeiske prosjektet fra oppstarten av. Dette må da også britiske

⁷⁷ Koikkalainen, «Free Movement in Europe: Past and Present» - Den frie bevegelsesretten for arbeidere i EU må imidlertid ikke forveksles med den frie bevegelsesretten for personer i EU, som først ble garantert for alle borgere i EU-land med Maastrichttraktaten sammen med EU-borgerskapet.

⁷⁸ Her er den såkalte Cassis de Dijon-dommen fra 1979 viktig, da den etablerte prinsippet om gjensidig godkjenning (denne gangen av varer) innen EF-området. Se Geddes, *Britain and the European Union*, 134.

⁷⁹ Geddes, *Britain and the European Union*, 70.

⁸⁰ Koikkalainen, «Free Movement in Europe: Past and Present»

⁸¹ Koikkalainen, «Free Movement in Europe: Past and Present»

myndigheter ha vært klar over, både da de ble medlem av EF i 1973 og da folket stemte ja i Wilsons folkeavstemning om fortsatt medlemskap to år senere.

Her er det verdt å nevne at innvandringen fra EU15 til Storbritannia var relativt lav gjennom hele 1990-tallet, om man skal sammenligne med nivået A8-innvandringen har holdt seg på siden EU-utvidelsen i 2004. Den årlige nettoinnvandringen fra disse landene befant seg et sted mellom 7 000 på det laveste og 24 000 på det høyeste, med 1996 som det året som så mest innvandring.⁸² Etter årtusenskiftet og til og med 2003 var innvandringen enda lavere; man så en nettoinnvandring på et sted mellom 2 000 og 11 000.⁸³ Innvandringen fra EU15 har også etter 2004 fortsatt å holde seg på et lavere nivå enn den jevne A8-innvandringen har, helt fram til 2012, da EU15 innvandringen overgikk A8-innvandringen.

Hvordan har så britiske politikere agert ovenfor potensielle nye EU-innvandrere ved tidligere anledninger? Etter at britene selv ble medlem av EF i 1973 og frem til den store EU-utvidelsen i 2004 har det vært to runder med EU-utvidelser. På 1980-tallet ble Hellas, Spania og Portugal medlemmer av EF, og etter den kalde krigens slutt ble de nøytrale landene Sverige, Finland og Østerrike medlemmer av EU i 1995. Ved utvidelsen i 1995 fikk verken Storbritannia eller noen andre av de eksisterende EU-landene muligheten til å innføre overgangsrestriksjoner av den typen man diskuterte rundt 2004-utvidelsen. Dette var fordi Sverige, Finland og Østerrike alle var land som presterte økonomisk likt som de eksisterende EU-landene. EU-landene så dermed ikke noe behov for å beskytte sitt arbeidsmarked mot billig nord- og sentraleuropeisk arbeidskraft. Dessuten var alle disse tre landene allerede medlemmer av EØS, og deres borgere hadde med det bevegelsesfrihet i EU og EØS-området fra før av.⁸⁴ På 1980-tallet, derimot, hadde man fått tilbudet om å innføre overgangsrestriksjoner ovenfor spanske, portugisiske og greske arbeidsinnvandrere som ville jobbe i Storbritannia i en periode på seks, i tilfellet Hellas, og syv år, i tilfellene Spania og Portugal.⁸⁵ Dette var mye på grunn av lønnsnivået i disse landene, og at økonomien her også på et overordnet plan ikke presterte like godt som i resten av EF. I dette tilfellet innførte

⁸² Office for National Statistics, «Long-Term International Migration, 2014: 2.03 LTIM Country of Birth, UK and England and Wales, 1991 to 2014»

⁸³ Office for National Statistics, «Long-Term International Migration, 2014: 2.03 LTIM Country of Birth, UK and England and Wales, 1991 to 2014»

⁸⁴ Dustmann et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 41.

⁸⁵ Dustmann et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 41.

Storbritannias konservative regjering restriksjonene, men løftet dem før overgangsperiodene var over fordi man ikke så noe innvandringspress fra disse nye medlemslandene.

Jeg har forsøkt å finne ut hvordan Labour så på overgangsrestriksjonene som ble innført på 1980-tallet, og på potensielle greske, spanske og portugisiske arbeidsinnvandrere. Litteraturen jeg har konsultert sier imidlertid lite om utvidelsene på 1980-tallet, og nærmest ingenting om den parlamentariske debatten rundt overgangsrestriksjoner i Storbritannia. Dermed nevnes ei heller Labours syn i denne saken. En kan dog tenke seg at Labour på 1980-tallet ville vært for slike restriksjoner, da partiet i denne perioden var mer euroskeptiske og langt mindre vennlig innstilt til frihandel og indre markeder enn sine konservative motstandere i regjering.

2.5 Oppsummering: New Labours innvandrings- og europapolitikk: et brudd i historien?

Hvorvidt Blair, New Labour og politikken de førte mens de satt i regjering representerer et brudd i britisk politisk historie har blitt drøftet av mange, også når man ser på innvandrings- og europapolitikken isolert. Ved første øyekast virker det i alle fall som om Blair og New Labour representerer et klart brudd, både i britisk innvandrings- og europapolitikk. Men stemmer dette når man går historien nærmere i sømmene? Representerer virkelig Blair og New Labour et så klart brudd som det en først skulle tro?

Om en først ser på Blair og New Labours rolle i europapolitikken så er det verdt å trekke frem at Blair ved første øyekast var langt mer entusiastisk i EU-saker enn det hans umiddelbare forgjengere, John Major og Margareth Thatcher, hadde vært. Forskningslitteraturen ser et markant retorisk skifte i EU-saker med Tony Blair, i hvert fall de gangene han uttalte seg ute i Europa. Likevel begynte ikke Labours lange ferd mot EU-entusiasme med Blair, men allerede etter partiets grundige tap i parlamentsvalget i 1983 og med Neil Kinnocks overtagelse av partiledervervet.⁸⁶ Mens det konservative partiet ble mer euroskeptisk under Margaret Thacher og John Major, fikk Labour mulighet til å bli et mer EU-vennlig alternativ til de konservative. Blair ble slik den første britiske statsministeren som snakket i skikkelig

⁸⁶ Geddes, *Britain and the European Union*, 83.

entusiastiske ordelag om det europeiske samarbeidet siden Heath. Dermed representerer Blair, om ikke et brudd, men i hvert fall et skifte i britiske myndigheters relasjon til EU og Europa.

En skal imidlertid passe seg for å overdrive skiftet som Blair representerer. Blair var, i likhet med Margaret Thatcher og flere andre britiske statsministere, opptatt av å beskytte Storbritannias interesser i unionen. Ingen britiske statsministere siden Harold Wilson har ment noe annet enn at Storbritannia av praktiske årsaker hører hjemme i både EF og EU. Men også Tony Blair og New Labour gikk i 1997 til valg på at de ønsket å gjennomføre en reform av EU, slik at det skulle fungere bedre i henhold til britiske nasjonalinteresser.⁸⁷ Dette har de hatt til felles med både tidligere og senere regjeringer, både Cameron og Thatcher har også ønsket et større vern av britiske interesser. En kan jo da også trekke fram den britiske anti-føderalismen som et eksempel på kontinuitet i den britiske europapolitikken. Britene har aldri vært entusiastiske føderalister, og Blair føyer seg godt inn i den tradisjonen.

Hvordan ser det så ut om en ser på innvandringspolitikken? Kan man snakke om et åpenbart brudd, eller kanskje et mer moderat skifte der?

New Labour, med Tony Blair i spissen, forkastet altså Hattersley-ligningen som det førbare prinsippet for den britiske innvandringspolitikken. Dette kan godt regnes som et brudd i historien. Ligningen hadde vært det guidende prinsippet for britisk innvandringspolitikk siden midten av 1960-tallet. Videre utgjør politikken man førte ovenfor arbeidsinnvandringen, og den store liberaliseringen av regelverket i dette henseendet, et brudd med politikken som hadde blitt ført under tidligere regjeringer. Med sin nye, markedsrettede profil hadde New Labour-regjeringen stor tro på at arbeidsinnvandring og økonomisk liberalisme gikk hånd i hånd. Arbeidsinnvandring var lønnsomt for den britiske økonomien.

New Labour var imidlertid ikke liberal på alle områder i innvandringspolitikken. Når det gjaldt asylsøkere var fremdeles politikken som ble ført svært restriktiv. Dette var i tråd med politikken som hadde blitt ført av foregående konservative regjeringer. New Labour-regjeringen klarte imidlertid ikke å kommunisere til sine velgere at de førte to forskjellige linjer med politikk; én ovenfor arbeidsinnvandrere, og én ovenfor asylsøkere. Velgere så bare at flere innvandrere kom til landet enn før, og man klarte ikke med stø hånd å distingvere mellom en asylsøker og en arbeidsinnvandrer. Videre bidro den strenge retorikken ovenfor

⁸⁷ Geddes, *Britain and the European Union*, 85.

asylsøkere til at folkeopinionen fikk et mer negativt syn på all innvandring.⁸⁸ Derfor vokste misnøyen blant enkeltgrupperinger av velgermassen når regjeringen førte en hard innvandringsretorikk rettet mot asylsøkere, mens antallet nyankomne innvandrere til Storbritannia steg.⁸⁹

Det er i denne salige miksen av en pragmatisk EU-entusiasme og et positivt syn på arbeidsinnvandring, i møtet med et ikke helt overbevist britisk befolkning og deres medier, at EU-innvandringen fra A8-landene til Storbritannia også blir en politisk sak.

⁸⁸ Spencer, «Immigration», 348

⁸⁹ Spencer, «Immigration», 349

3 EU-utvidelse og restriksjonsdebatt

3.1 Introduksjon

Den 1. mai 2004 var en festdag i Europa. På denne dagen ble ti nasjoner innlemmet i den Europeiske Union. Disse ti nasjonene besto av middelhavsøyene Kypros og Malta, samt A8-landene som for knappe femten år siden hadde befunnet seg på den andre siden av det sovjetiske jernteppet. Europa var, i hvert fall symbolsk, blitt helt igjen etter over et halvt århundre med kald krig og splittelse. Dette skåltet det for i Dublin, hvor alle EUs statsledere var samlet for å feire Unionens største utvidelse noen sinne.

Med medlemskapet i EU fikk de nye medlemslandene nyte godt av EUs fire friheter; fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer. EU ble således over natten åpnet for 75 millioner nye EU-borgere som skulle nyte godt av disse frihetene. I den sammenhengen hadde EU15, samt de tre eksisterende EØS-landene, fått muligheten til å innføre såkalte overgangsrestriksjoner. Disse kunne begrense hvilke sektorer i arbeidslivet arbeidsinnvandrere fra A8-landene kunne ansettes i EU15-landene, og ga samtidig muligheten til å sette et tak på hvor mange nye EU-borgere som kunne sysselsettes i sitt respektive land. Slike restriksjoner kunne vare i en periode på opp til syv år. Om man innførte restriksjoner skulle avgjørelsen om hvorvidt restriksjonene skulle fortsette å gjelde bli tatt på nytt etter respektive to år, og deretter skulle man ta denne avgjørelsen igjen etter tre nye år. I den første toårsperioden, som altså strakk seg frem til 1. mai 2006, hadde land som ved EU-utvidelsen ikke innføre restriksjoner rett til å ombestemme seg, og innføre dem.⁹⁰ Store deler av EU15 valgte å innføre slike restriksjoner, som regel var det gjennom å kreve at eventuelle A8-arbeidere måtte få utdelt arbeidstillatelse for å få lov til å jobbe. De eneste som valgte å ikke begrense den frie flyten av arbeidskraft var landene Irland, Sverige og Storbritannia. Riktignok begrenset den britiske regjeringen velferdstilbudet til arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene, noe som ble omtalt som restriksjoner fra regjeringens side. Storbritannias Labour-regjering var altså én av tre eksisterende EU-land som tillot fri adgang til sitt arbeidsmarked fra A8-landene.

⁹⁰ European Union (Accessions) Act, 2003

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på den britiske regjerings beslutning om å ikke begrense bevegelsesfriheten til arbeidere fra A8-landene. Her forsøker jeg å gi et svar på den første halvdelen av problemstillingen min:

Hvorfor valgte regjeringspartiet Labour å ikke begrense A8-arbeideres tilgang til det britiske arbeidsmarkedet ved EU-utvidelsen 1. mai 2004?

For å gi svar på dette har jeg i stor grad benyttet parlamentskilder. Videre har jeg benyttet uttalelser fra mine to intervjuer med John Denham og Denis MacShane. Denham var i 2004 parlamentsmedlem for Labour og leder av Home Affairs Select Committee, mens MacShane var europaminister. Videre spiller ulike rapporter og avisoppslag en viktig rolle som kildegrunnlag for dette kapittelet.

3.2 EU-utvidelsen 1. mai 2004

Før jeg går over til ulike årsaksforklaringer for hvorfor Labour bare innførte «minimale overgangsrestriksjoner» ved EU-utvidelsen i 2004, og dermed ikke begrenset bevegelsesfriheten til A8-arbeidere, er det hensiktsmessig å se på selve hendelsesforløpet opp mot denne EU-utvidelsen. Hvordan var selve prosessen opp mot 1. mai? Hvordan utspilte den politiske debatten seg, og hva menes det egentlig med «minimale overgangsrestriksjoner»?

En utvidelse av den Europeiske Union mot øst hadde vært en langvarig prosess. Allerede før befolkningene i Sverige, Finland og Østerrike stemte for, og Norges befolkning stemte mot, medlemskap i EU i 1994 hadde prosessen mot en østlig utvidelse blitt satt i gang. En prosess som britiske politikere hadde stilt seg bak også før New Labour og Tony Blairs inntog i regjering i 1997. Det er en kjent sak at Margaret Thatcher var en sterk forkjemper for liberaliseringen av Øst-Europa, kanskje særlig av Polen. Hun var for eksempel i 1988 den første vestlige statslederen som besøkte fagforbundet Solidaritet, og dets leder Lech Walesa.⁹¹ Da det meste av Sentral- og Øst-Europa kvittet seg med kommunismen året etter, var

⁹¹ Diehl, «Poles Cheer Thatcher During Visit to Gdansk: 'Nothing Can Stop You', British Leader Tells Walesa».

Thatcher klar i sin tale; disse landene burde få bli medlemmer av EF!⁹² Hennes standpunkt var at en eventuell østlig utvidelse av EU, eller EF, ville sette kjepper i hjulene for en «dypere» utvidelse av Fellesskapet i retning større føderalisme. «Wider, rather than deeper» var altså mantraet som gjaldt. Synspunktet om at en utvidelse østover var fordelaktig hadde også Thatchers konservative etterfølger i statsministerembetet, John Major.⁹³ Slik ser en at britiske statsledere har hatt lang tradisjon for å ønske det som skulle bli A8-landene gledelig velkommen inn i EU, noe som også tilsynelatende ble videreført da Labour overtok makten i 1997.

3.2.1 Debatten om restriksjoner forut for 2004

Britiske politiske ledere var altså lenge enige om at en østlig utvidelse av EU ville være fordelaktig for britiske interesser i Unionen. Debatten om restriksjoner skulle innføres ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene eller ei, er imidlertid av en noe nyere art. Denne debatten skapte for øvrig også langt større uenighet, enn det større spørsmålet om britisk støtte til østlig EU-utvidelse. Hvordan utfoldet denne debatten seg i oppløpet til EU-utvidelsen 1. mai 2004?

Sarah Spencer skriver «only in the weeks leading up to 1 May did media anticipation of a significant number of Roma might come, and that migrants might choose to live on benefits rather than work, lead Blair to focus on the issue».⁹⁴ Randall Hansen henviser i sitt kapittel om nyere britisk innvandringspolitikk i *Controlling Immigration: A global perspective* fra 2014 til Spencers vurdering av den politiske debatten om restriksjoner, rombefolkningen og trygdesvindelen opp mot EU-utvidelsen. Debatten om restriksjoner oppsto altså svært sent, bare uker før utvidelsen.⁹⁵ En skal imidlertid ta Spencers ord med en klype salt her. Spencer fokuserer på Tony Blairs rolle i innvandringspolitikken i hans statsministerperiode fra 1997 til 2007. At Blair ikke viet oppmerksomheten sin til noe, betyr imidlertid ikke at restriksjoner ikke ble debattert i Underhuset eller andre debattarenaer. Den øvrige debatten som kan ha funnet sted på ministernivå blir dermed ikke viet noe plass hos Spencer. Dermed kan hun få det til å virke som om dette er en debatt som har blitt noe neglisjert av hele regjeringen fram til et par uker før utvidelsen, når det i realiteten bare var Blair som holdt seg borte fra denne debatten fram til april 2004.

⁹² O'Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*, 14.

⁹³ Major, «Major on Europe: Raise your eyes, there is a land beyond»

⁹⁴ Spencer, «Immigration», 352.

⁹⁵ Hansen, «Great Britain», 209.

Fantes det en slik debatt? Ble restriksjoner og den påståtte faren for både rom og økt trygdesvindel om man tillot full bevegelsesfrihet for A8-migranter i det hele tatt debattert i Underhuset før Blair begynte å bry seg? Både den forestående EU-utvidelsen og spørsmålet om innføring av restriksjoner hadde vært oppe til debatt flere ganger i Underhuset forut for 1. mai, særlig de gangene da European Union (Accessions) Act 2003 ble debattert. Denne loven satte på plass det juridiske rammeverket som gjorde EU-utvidelsen i 2004 mulig, deriblant også bestemmelsen om å gi full bevegelsesfrihet til alle A8-arbeidere.

Den 10. desember 2002 kunngjorde utenriksminister Jack Straw for Underhuset at Storbritannia ikke kom til å innføre restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere ved en østlig utvidelse av EU.⁹⁶ Dette gjorde han et par dager før man skulle møtes i København for å enes om betingelsene og datoen for EU-utvidelsen. På tampen av 2002 så det ut til at ikke bare Sverige, Irland og Storbritannia skulle tillate fri arbeidsinnvandring, men at også Nederland, Danmark og Hellas skulle komme til å ha åpne grenser når EU-utvidelsen fant sted.⁹⁷ I sin doktorgradsavhandling skriver Christopher F. Wright at Straw i 2002 visste at Storbritannia ville være den eneste større økonomien blant EU-15-landene som ikke kom til å innføre restriksjoner.⁹⁸ En skal imidlertid ta med i betraktningen at seks av femten land utgjør en betraktelig brøkdel av de eksisterende EU-landene. Dette har kunnet være med på å gjøre det lettere for New Labour-regjeringen, her representert ved Straw, å komme med lovnader om restriksjonsfri adgang til riket for de kommende A8-landene. Jeg vil i delkapittel 3.3 se på de ulike argumentene Straw brukte i denne forbindelsen.

Straws kunngjørelse i 2002 skapte noe debatt. De konservatives skyggeutenriksminister, Oliver Letwin, kritiserte avgjørelsen med å si at Storbritannia allerede var nokså tett befolket, og stilte spørsmål ved at Storbritannia ikke skulle innføre restriksjoner, når blant annet tyske myndigheter var helt klare på at de kom til å innføre slike.⁹⁹

Spørsmålet om man skulle innføre restriksjoner eller ikke ble igjen diskutert sommeren 2003. Den 5. juni dette året ble den forestående EU-utvidelsen debattert i Underhuset, også denne gangen var Labour-regjeringens representanter klare på at man ikke hadde til hensikt å innføre tradisjonelle overgangsrestriksjoner. Innvandrings- og statsborgerskapsminister Beverley

⁹⁶ HC Debatt 10. desember 2002, vol. 396 kol. 11WS-12WS

⁹⁷ HC Debatt 10. desember 2002, vol. 396 kol. 11WS-12WS

⁹⁸ Wright, *Policy Legacies*, 172

⁹⁹ Butler, «EU migrant tide fear as Straw lifts jobs barrier»

Hughes forsvarte i den sammenheng innholdet i Home Office-rapporten, som ble utgitt et par dager senere. Innenriksdepartementet hadde bestilt denne rapporten fra eksterne eksperter, økonomer tilknyttet University College London, for å få pålitelige estimater for hvor mange arbeidsinnvandrere som kunne forventes å komme til Storbritannia om man lot være å innføre restriksjoner. Home Office-rapporten har senere blitt viden kjent for å ha estimert at et overskudd mellom 5000 og 13 000 årlige arbeidsinnvandrere ville komme til Storbritannia etter utvidelsen og frem til 2010. Dette skulle vise seg å være et kraftig underestimat for den innvandringen som faktisk kom, og rapporten har derfor blitt utsatt for kritikk fra omtrent alle politiske hold. Home Office-rapporten, og måten Labour-politikere både i oppløpet til EU-utvidelsen i 2004 og i ettertid har forholdt seg til den skal jeg komme tilbake til både i neste delkapittel og i kapittel 4.

Både Hughes og Straw var altså klare på at det ikke ville innføres restriksjoner. Det var imidlertid ikke før senvinteren og våren 2004 at debatten rundt overgangsrestriksjonene virkelig skjøt fart i den britiske offentligheten.

3.2.2 Debatten skyter fart, og man vil innføre «minimale restriksjoner»

På senvinteren 2004 begynte de konservative å presse regjeringen på spørsmålet om restriksjoner. I de store landsdekkende avisene ble det også med større hyppighet ytret kritikk mot regjeringens politikk. Det var særlig noe innvandringskritiske aviser som hørte til på høyresiden i britisk politikk, slik som Telegraph, Sun og Daily Mail, som kritiserte regjeringen for å åpne opp for fri innvandring for den østeuropeiske rombefolkningen og for andre fra A8-landene som ville komme til Storbritannia for å leve på generøse britiske trygdeytelser.¹⁰⁰

Spørsmål knyttet til problemstillingen rundt restriksjoner ble tilsynelatende stilt med økende frekvens i Underhuset. Det hadde i tiden fra både Straw og Hughes tidligere nevnte uttalelser og frem til dette tidspunktet blitt klart at stadig flere land skulle komme til å innføre restriksjoner, og at Storbritannia ville være nokså alene om å si nei takk til disse. Michael Howard, partileder for de konservative, konfronterte Blair med dette den 4. februar. Ville ikke de fleste migrerende A8-borgere komme til Storbritannia, hvis alle andre land hadde innført

¹⁰⁰ Se for eksempel Hickley, «Labour U-turn on migrants from countries joining EU»

overgangsrestriksjoner, spurte Howard.¹⁰¹ Blairs svar var at, jo, det kunne stemme, og av den grunn var regjeringen nå i ferd med å revurdere spørsmålet om restriksjoner.¹⁰² Det viste seg en uke senere at restriksjonene regjeringen i dette tilfellet ønsket å innføre var restriksjoner som gikk på velferdstilbudet til ankomne arbeidsinnvandrere til Storbritannia fra A8-landene.¹⁰³ Disse restriksjonene ble lansert enda et par uker senere, da innenriksminister David Blunkett la ut om regjeringens planlagte tilnærming til den forestående utvidelsen og spørsmålet om restriksjoner.¹⁰⁴ Det kan slik nokså sikkert sies at de restriksjonene som Storbritannia til slutt innførte ble gjort etter press fra konservativt hold, og etter at det ble svært tydelig at Storbritannia sto nokså alene i EU om å ikke iverksette de strengere overgangsrestriksjonene.

Dette innskrenkede velferdstilbudet, som er det jeg i denne oppgaven omtaler som «minimale restriksjoner» bør sees nærmere på. Tilgang på ulike velferdsytelser for A8-migranter berodde på at man hadde fylt ut et såkalt «Worker Registration Scheme» (WRS), og man kunne blant annet ikke heve arbeidsledighetstrygd før etter at man hadde vært i registrert arbeid i en uavbrutt periode over ett år i Storbritannia.¹⁰⁵ Dette var for å forhindre at A8-borgere skulle komme flyttende til Storbritannia bare for å leve på britiske trygdeytelser. Senvinteren og våren 2004 var det stort sett slik trygdeturisme og den tidligere nevnte sjansen for at mange rom fra de nye medlemslandene skulle bosette seg i Storbritannia etter utvidelsen som ble diskutert, og det var også dette som i stor grad ble nevnt som insentiver for å innføre strengere restriksjoner.

Det er også verdt å diskutere hvorvidt tiltakene med WRS og det innskrenkede velferdstilbudet i det hele tatt kan benevnes som restriksjoner i den forstand at det begrenset A8-arbeiders rett til å fritt kunne søke arbeid i Storbritannia. Labour-regjeringen valgte riktignok å kalle disse tiltakene for «restriksjoner», men de innskrenket i realiteten ikke bevegelsesfriheten for de potensielle arbeidsinnvandrerne fra A8-landene. Alle sektorer av det britiske arbeidslivet var åpne for slike arbeidere, og man begrenset ikke hvor mange som kunne få komme. Slik sett fungerte disse britiske «restriksjonene» ikke som en restriksjon på den ubegrensede bevegelsesfriheten for arbeidere. Den gjaldt bare for velferdstilbudet til disse

¹⁰¹ HC Debatt, 4. februar 2004, vol. 417 kol. 753

¹⁰² HC Debatt, 4. februar 2004, vol. 417 kol. 753

¹⁰³ HC Debatt, 11. februar 2004, vol. 417 kol. 1406

¹⁰⁴ HC Debatt, 23. februar 2004, vol. 418 kol. 24

¹⁰⁵ Kennedy, *EEA Nationals: the 'right to reside' requirements for benefits*, 5.

arbeiderne om de skulle vise seg å ikke holde seg selvgående i en periode på over 12 måneder. Det var de facto velferdsrestriksjoner. At Labour-regjeringen, med David Blunkett i spissen, valgte å omtale dette som «restriksjoner» må ha vært ment mer som et tiltak for å roe gemyttene hjemme, enn for å hindre tilgang til det britiske arbeidsmarkedet for arbeidere fra A8-landene. Samtidig fikk man roet det som ser ut til å ha vært den største bekymringen knyttet til potensiell EU-innvandring fra øst; at de skulle komme for å kun leve på den britiske velferdsstaten.

Konservative politikere ser også ut til å ha uttrykt bekymringer for potensiell masseinnvandring fra øst, i tillegg til at slik arbeidsinnvandring ville presse lønnsnivået ned.¹⁰⁶ Dette var et synspunkt som også ble uttrykt av andre samfunnsdebattanter, blant annet journalisten og forfatteren David Goodhart. I februar 2004 skrev han et essay i magasinet Prospect om innvandring, et flerkulturelt samfunn og utfordringene et mer etnisk mangfoldig samfunn kunne skape for en velferdsstat basert på solidaritet mellom medborgere. Essayet ble senere publisert i sin helhet i avisa Guardian. I essayet advarte Goodhart om at rasemotiverte spenninger lett kunne komme til å oppstå i det britiske samfunnet om man fikk storskala innvandring fra de nye østeuropeiske medlemmene av EU.¹⁰⁷ Goodhart, som politisk tilkjenner seg som «progressiv» og tilhørende venstresiden, uttrykte seg også flere ganger eksplisitt kritisk til avgjørelsen om å ikke innføre restriksjoner ovenfor A8-arbeidere. Han skrev blant annet i kronikken «Close the door before it's too late»:

Most of the east Europeans are racially indistinguishable from white Britons. But an open door with countries at a significantly lower level of economic development and with much less generous welfare states risks too big an inflow too quickly. Why take the risk when net immigration is already over 150,000 a year, there is great pressure on public services in the south-east, where most of them will come, and there is acute public anxiety (Britain's ethnic minorities included) about over-porous borders?¹⁰⁸

Dette er argumenter som er svært like de som konservative politikere tok i bruk i dette tidsrommet. Slikt synes imidlertid ikke å ha fått stort gehør hos regjeringspartiet Labour. Man repeterte i stedet at arbeidsinnvandringen som ville komme, ville være svært velkommen da

¹⁰⁶ HC Debatt, 23. februar 2004, vol. 418 kol. 25-27

¹⁰⁷ Goodhart, «Discomfort of strangers (part two)»

¹⁰⁸ Goodhart, «Close the door before it's too late»

disse arbeidsinnvanderne ville komme til å fylle arbeidsplasser som var sårt trengt og vanskelig å fylle forut for EU-utvidelsen.¹⁰⁹

Den siste sjarmetappen opp mot EU-utvidelsen tok statsminister Blair seg av. Den 27. april holdt han en tale for næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjonen Confederation of British Industry (CBI) som støttet avgjørelsen om å ikke innføre restriksjoner. I denne talen understreket Blair både de positive aspektene ved innvandring som det britiske samfunnet hadde sett opp gjennom historien, verdiene som hadde blitt skapt av tidligere generasjoners innvandrere, og at det britiske samfunnet også i fremtiden ville være tjent med slik innvandring.¹¹⁰ Samtidig understreket han at trygdesvindler blant innvandrere ikke skulle forekomme, og dette ville også komme til å gjelde for kommende A8-migranter. Talen kan slik sees som et klart forsvar for regjeringens avgjørelse om å kun innføre disse «minimale restriksjonene», og ikke hindre friheten A8-arbeiderne hadde til å søke arbeid i alle sektorer av det britiske arbeidslivet.

Blairs tale ble imidlertid også debattert i Underhuset. Dagen etterpå, den 28. april kritiserte Howard Blairs tale for å være skrevet i siste sekund i et forsøk på å stilne kritiske medieoppslag.¹¹¹ Howard kritiserte videre statsministeren for å ikke tidligere ha brydd seg særlig om EU-utvidelsen og spørsmålet om restriksjoner, og at han var ute i alt for dårlig tid.¹¹² Howard tilegnet med andre ord Blair den samme rollen i denne beslutningsprosessen som Sarah Spencer skulle komme til å gjøre i 2007; Blair viet ikke spørsmålet om restriksjoner mye oppmerksomhet før media rett forut for EU-utvidelsen ble svært kritiske til regjeringens politikk.

Den 1. mai 2004 ser debatten rundt potensielt ny EU-migrasjon fra øst ut til å ha roet seg noe. Blair var i Dublin for å markere og feire EU-utvidelsen sammen med statsoverhodene til både gamle og nye EU-land.¹¹³ Avisene skrev denne dagen om den historiske viktigheten av EU-utvidelsen. Financial Times skrev at denne EU-utvidelsen var «the rightful culmination of history».¹¹⁴ I tillegg trykket avisen en sak om selskaper fra EU-15-land, inkludert Storbritannia, som ville etablere seg i A8-landene, og at dette kanskje kunne bety britisk

¹⁰⁹ HC Debatt, 23. februar 2004, vol. 418 kol. 27-28

¹¹⁰ The Guardian, «Full text: Blair's migration speech»

¹¹¹ HC Debatt, 28. april 2004, vol. 420 kol. 881-882

¹¹² HC Debatt, 28. april 2004, vol. 420 kol. 881-882

¹¹³ Black og Wintour, «The day the great glacier suddenly shifted»

¹¹⁴ Financial Times, «Benefits for all in a bigger club »

arbeidsinnvandring til blant annet Polen, Latvia, Tsjekkia og Ungarn.¹¹⁵ Guardians journalister understreket i tillegg til den historiske tyngden denne hendelsen bar, at dette var en stor og positiv forandring for EU, som nå utgjorde verdens største fellesmarked.¹¹⁶

3.3 Hovedmotiver og -argumenter for å ikke begrense A8-arbeidernes bevegelsesfrihet

Jeg har frem til nå brukt dette kapitlet til å vise hvordan debatten om overgangsrestriksjoner utviklet seg i årene frem mot EU-utvidelsen i 2004. Det er tydelig at selv om dette spørsmålet hadde blitt diskutert før, og selv om regjeringen hadde vært klar i sin sak hele veien, ble dette først en sentral debatt i britisk offentlighet på senvinteren og våren 2004. Spørsmålet jeg forsøker å gi svar på med dette delkapitlet er imidlertid *hvorfor* Labour-regjeringen valgte å ikke begrense A8-arbeidernes tilgang til det britiske arbeidsmarkedet. Hvorfor ønsket man ikke å innskrenke A8-arbeideres bevegelsesfrihet i Storbritannia? I dette delkapitlet vil jeg se nærmere på hovedlinjene i Labour-politikeres argumentering i denne saken.

3.3.1 Utenrikspolitikk: Nye venner i et nytt og forandret EU

Tony Blair hadde som kjent et sterkt ønske om at Storbritannia skulle være en ledende makt i EU. Da EU ble utvidet med ti nye medlemsland i 2004 hadde Tyskland og Frankrike vært de to dominerende maktene i EU i mange tiår. Selv om mye tyder på at maktforholdene den fransk-tyske alliansen i EU hadde vaklet noe siden murens fall og videre utover 1990-tallet etter gjenforeningen av Tyskland, var det fremdeles vanskelig å få gjennomslag for politikk i EU om man ikke hadde tysk og fransk støtte.¹¹⁷ Blair hadde i sin tid som statsminister store ambisjoner om å gjøre Storbritannia til den tredje ledende makten i EU, men som jeg har nevnt i kapittel 2 feilet forsøket hans på å knytte sterke bånd til Tyskland og Frankrike av mangfoldige årsaker på begynnelsen av 2000-tallet. Da tiden kom for å utvide EU mot øst i 2004 så Blair og hans regjering dermed nye muligheter for å knytte til seg nye allierte i et nytt og forandret EU. Dette var særlig hensiktsmessig fordi EU-utvidelsen i 2004 er den største

¹¹⁵ Skypala, «Grab your seat on the 8.13 to Budapest»

¹¹⁶ Black og Wintour, «The day the great glacier suddenly shifted»

¹¹⁷ Schweiger, «Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union», 395

utvidelsen av EU i folketall noensinne. Slik sett er det lett å forstå hvorfor Labour-regjeringen ønsket å knytte nære bånd til de nye medlemslandene og kanskje særlig Polen, som i henhold til folketall ble det sjette største medlemslandet da det ble innlemmet i EU.¹¹⁸

Tar en også Storbritannias og Polens lange historiske bånd til hverandre med i betraktningen, med både kontakten mellom Thatcher og Walesa og ikke minst polakkenes innsats i særlig britiske Royal Air Force under andre verdenskrig, kan en fort forstå at britene ønsket å knytte nære bånd i EU til Polen og at slike britiske tilnærminger var velkomne i Polen.

En skal imidlertid ikke overdrive Labour-regjeringens ønske om å bygge allianser i øst ved denne EU-utvidelsen. John Denham understrekte at dette var et initiativ som kom mer fra Downing Street enn fra andre departementer. Denham var i 2004 leder av Home Affairs Select Committee, en parlamentarisk komite som har som sin oppgave å granske arbeidet til det britiske innenriksdepartementet. I intervjuet understrekte han at det, særlig fra statsminister Blairs kant, virket som om det var et stort mål å få gode relasjoner til og politisk støtte fra de nye medlemslandene.¹¹⁹

*I guess the calculation was that the UK could bolster its own influence, if necessary, by having the support from the accession states, being the most pro-accession. Not to the exclusion to try to be one of the triumvirate, the key three countries. But you know, a useful sort of thing. And certainly the UK didn't want the accession states to simply support Germany in the EU.*¹²⁰

I følge Denham skulle altså ikke alliansebygging med de nye østeuropeiske landene gå på bekostning av britiske myndigheters forhold til franskmenn og tyskere, men dette var enda en måte å styrke Storbritannias posisjon i EU på, gjerne på bekostning av Frankrike og Tysklands, i en periode da maktbalansen i Unionen på en uunngåelig måte kom til å forskyves østover. Dette perspektivet støttes også av det andre intervjuobjektet mitt, Denis MacShane, som i 2004 var Europaminister for Blairs New Labour-regjering;

¹¹⁸ Schweiger, «Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union», 394

¹¹⁹ Denham [intervju]

¹²⁰ Denham [intervju]

*I think Blair wanted to show leadership [in the EU], and also it meant of course in simply diplomatic terms that everyone of the A8 countries liked him.*¹²¹

MacShanes uttalelser bekrefter altså ytterligere Denhams uttalelser, og gir dem større troverdighet. Dette er i kraft av at MacShane var medlem av regjeringen da avgjørelsen om å ikke innføre restriksjoner ble tatt. Uttalelsene hans kan også tildeles særlig tyngde fordi hans ministerstilling tilhørte Foreign Office, det britiske utenriksdepartementet. Det er dermed svært sannsynlig at MacShane hadde god innsikt i den britiske regjeringens diplomatiske forhold til de nye EU-landene i den aktuelle perioden.

Finnes det spor av slike motiver i argumentasjonen til New Labour-ministrene i perioden som ledet frem til EU-utvidelsen i 2004? Om man skal tro Denham og MacShane i at dette først og fremst var et initiativ som kom fra Downing Street, så vil det si at man særlig skulle kunne finne slik argumentasjon i Blairs ytringer frem mot utvidelsen. I talen sin til CBI den 27. april snakket Blair om de lange tradisjonene man hadde med innvandring i Storbritannia, og nevnte i den sammenheng blant annet hvordan polske innvandrere under og etter andre verdenskrig har bidratt til det britiske samfunnet.

*157,000 Poles came to Britain immediately after the second world war, soon followed by the Italians – all filling essential gaps in a labour market – in our mines and steel mills and brick works.*¹²²

Litt senere i talen nevnte han den polske innsatsen under britisk kommando under andre verdenskrig:

*And never forget those migrants from the Commonwealth and Eastern Europe who gave more than just their labour. (...) Thousands of Polish airmen flew alongside the RAF during World War Two. And it was Polish mathematicians who helped break the enigma code.*¹²³

Det synes å stå mellom linjene i Blairs tale at visst skyldte britene polakker og andre østeuropeere noe, visst skulle de være velkomne når EU ble utvidet. De var tross alt gamle allierte.

¹²¹ MacShane [intervju]

¹²² The Guardian, «Full text: Blair's migration speech»

¹²³ The Guardian, «Full text: Blair's migration speech»

En skal imidlertid ikke dra dette for langt. Dette er ikke nødvendigvis en tale som veldig tydelig peker i den retning at det var viktig for Blair og hans regjering å knytte nære bånd til Polen og resten av A8-landene. Det var mer innenriks- enn utenrikspolitikk i det øvrige av Blairs tale denne dagen. Blair snakket om hvor mye innvandrere hadde bidratt til, han snakket ikke om det bilaterale forholdet mellom statene Storbritannia og Polen. Dette kan også forklares med publikumet talen er beregnet på; menneskene i salen hos CBI, som trolig hadde en del penger å tjene på at man åpnet for fri arbeidsinnvandring fra A8-landene. Dette gjelder også den jevne brite, som fikk med seg talen gjennom medias dekning av den. Det kan tenkes at et budskap om alliansebygging i innad i EU-systemet ville gått litt tapt på et slikt publikum. Det var også her enklere å være europeere ute enn hjemme.

Et knapt år i forveien, den 30. mai 2003, hadde Blair holdt en tale i Warszawa. Dette var rett forut for at det polske folk gikk til valgurnene for å stemme over polsk medlemskap i EU den 7. og 8. juni. Her hadde Blair med andre ord en gylden anledning til å sende sitt budskap om et vennlig innstilt Storbritannia til polsk EU-medlemskap. Blairs Warszawatale var en svært lidenskapelig tale. Han begynte talen med å takke for den polske innsatsen på alliert side under andre verdenskrig, og dro fram polsk motstand mot nazismen. Han dro videre på den polske historien; «Alas, for Poland, even after the war was won, it was only 40 or more years later that true freedom came».¹²⁴ Enda mer markedsliberalistisk frihet ventet Polen om folket stemte ja til EU-medlemskap. Blair understrekte flere ganger i løpet av talen at Storbritannia og Polen gjennom blant annet felles utenrikspolitiske mål var naturlige samarbeidspartnere i EU; «Britain and Poland can win in Europe».¹²⁵

Det er i denne sammenhengen verdt å ta opp Storbritannias forhold til USA i denne perioden, og hvordan dette virket på de ledende landene i EU, Tyskland og Frankrike. Den 20. mars 2003 begynte invasjonen av Irak, ledet av USA, i en koalisjon med blant annet både Storbritannia og Polen. 1. mai samme år erklærte president Bush at oppdraget i Irak var fullført.¹²⁶ Både Frankrike og Tyskland motsatte seg denne invasjonen, og ble med det døpt «old Europe» av den amerikanske forsvarsministeren Donald Rumsfeld den samme våren. Med Storbritannia som en nær alliert til president Bush i hans «krig mot terror», oppsto det også spenninger mellom Storbritannia og de mer USA-kritiske landene Frankrike og

¹²⁴ The Guardian, «Tony Blair's speech in Warsaw»

¹²⁵ The Guardian, «Tony Blair's speech in Warsaw»

¹²⁶ Murphy, «Text of Bush Speech»

Tyskland. Storbritannia ble med sin deltagelse i Irakkriegen i økende grad utenrikspolitisk isolert i Europa.¹²⁷ Med en utvidelse av EU østover, ville altså Storbritannia få nye allierte i EU som var vennlig innstilt til det Storbritannia og USA drev med i Irak. European Union (Accessions Act), var på høring i det britiske parlamentet sommeren 2003, og det ville vært forståelig om Irak-invasjonen også satte sitt preg på debatten rundt den forestående EU-utvidelsen. Et eksempel på dette finner man i MacShanes uttalelser til Underhuset 21. mai 2003:

*It has been suggested that the foreign policy of the incoming countries is likely to be much closer to ours. I welcome that. All the discussions I have had suggest that Poland, the Czech Republic and Hungary will prove strong partners in respect of our approach to the great foreign policy issues of the day. I think that the Europe of 25 will want to be a strong partner of the United States rather than, as some have suggested, an opposing pole.*¹²⁸

MacShane fremstilte dette i 2015 nokså likt som han gjorde det i 2004, og mente Blair var positivt innstilt til å få nye EU-medlemmer som ikke var direkte uvennlig innstilt til Bush og USA.¹²⁹

Her ser en at utenrikspolitiske motiver for å være på god fot med de nye EU-landene også opptok andre ministre, selv om det ikke er så synlig fordi det ikke var hovedargumentet i debatten som foregikk i Underhuset forut for utvidelsen da det ikke egnet seg like godt på et britisk publikum. Likevel uttalte Beverley Hughes 5. juni 2003:

*It is our position that the Government should extend to these countries the hand of friendship, offer them full acceptance at the earliest opportunity—provided that there is no economic or other reason relating to UK interests not to do so—and not close the door in the first few years.*¹³⁰

Slik ser en at også andre medlemmer av regjeringen argumenterte for at å ikke innføre restriksjoner ville være fordelaktig for Storbritannia, da det ville bidra til å skape gode relasjoner til de kommende EU-landene, og mulige nye allierte i et EU som i stor grad ble

¹²⁷ Clarke, «Foreign Policy», 607

¹²⁸ HC Debatt, 21. Mai 2003, vol. 405 kol. 1118

¹²⁹ MacShane [intervju]

¹³⁰ HC Debatt, 5. juni 2003, vol. 406 kol. 362

styrt fra Paris og Berlin, og ikke London. Dette var imidlertid en argumentasjon som først og fremst ble brukt av statsministeren når han talte i utlandet.

3.3.2 Hvor mange ville egentlig komme?

Skal man skrive om A8-innvandring til Storbritannia lar det seg vanskelig gjøre uten å drøfte Blair-regjeringens tilsynelatende sterke tro på at relativt få arbeidsinnvandrere ville komme i de syv overgangsårene fra 2004 av. Dette blir ofte forklart som en av årsakene til at Labour-regjeringen åpnet for å ikke begrense bevegelsesfriheten til arbeidsinnvandrere fra A8-landene. I ettertid, særlig etter det britiske regjeringsskiftet i 2010, har estimatene fra før EU-utvidelsen blitt latterliggjort og skandalisert i stor grad fordi de slo så feil. Mange har lagt skylden for at man ikke innførte restriksjoner i 2004 på en rekke estimater som tilsa at innvandringen fra A10-landene til Storbritannia ville være relativt lav, og da også særlig Office-rapporten som hadde tittelen *The impact of EU enlargement on migration flows*. Rapporten blir ofte omtalt som å ha blitt forfattet av innenriksdepartementet, og enkelte Labour-politikere har vært påpasselige med å påpeke at rapporten ble skrevet av uavhengige forskere, og ikke av folk ansatt i innenriksdepartementet.¹³¹ Det bør imidlertid understrekes at funnene i denne rapporten stemte overens med Labours motiver i denne saken. Den presenterte et supplerende argument, for å stilne regjeringens kritikere. I tillegg har rapporten og dens forfattere blitt tildelt rollen som syndebukk når utviklingen rapporten skisserte ikke fant sted. Den har så vidt jeg kan se ikke blitt anklaget for å bevisst ha ført den britiske offentligheten bak lyset med sine lave anslag.

Home Office-rapporten søkte altså å komme med klare rådgivende estimater for antallet årlig ankomne A8-arbeidere til Storbritannia etter EU-utvidelsen 1. mai 2004. Dette gjorde man med fire ulike utgangspunkt; for det første ved å se på den sosioøkonomiske utviklingen i A8-landene fra 1990-tallet og frem til rapporten ble utgitt og å sammenligne denne med Storbritannias; så ved å vurdere estimater i allerede eksisterende rapporter på emnet; deretter vurderte man arbeidsinnvandringen som hadde kommet til Storbritannia etter den såkalte «sørlige» EU-utvidelsen¹³², og sammenligne den med dagens situasjon; til sist presenterte

¹³¹ Se for eksempel HC Debatt, 23. februar 2004, vol. 418 kol. 32-33

¹³² Den «sørlige»-EU-utvidelsen henspiller på den gangen Hellas, Spania og Portugal ble medlemmer av EU

man en kvantitativ analyse av hvilken effekt utvidelsen i 2004 ville ha på den årlige innvandringsstrømmen til Storbritannia.¹³³

Også John Denham mente troen på at «relativt få ville komme» var en av hovedgrunnene til at man ikke innførte restriksjoner i 2004.¹³⁴ På den annen side ville ikke Denis MacShane vedkjenne at Home Office-rapporten, og andre lave estimer, var fundamentet for Labour-regjeringens politikk.¹³⁵ Ettersom MacShane var et medlem av regjeringen i 2004, mens Denham ikke var det, skulle man tro MacShanes betraktninger rundt dette var mest pålitelige. En må imidlertid ta det faktum med i betraktningen at disse estimatene i ettertid har blitt både latterliggjort og skandalisert. Det kan tenkes at MacShane i dag ikke vil vedkjenne seg at disse estimatene påvirket Labours politikk på grunn av denne rapportens ettermæle, og hvor fantastisk feil den skulle vise seg å slå. Ser en slik på det kan det tenkes at Denham var mye mer komfortabel med å kritisere Labour-regjeringen på dette området enn det MacShane var. David Blunketts uvillighet til å vedkjenne seg estimatene i denne rapporten i Underhuset 23. februar 2004 kan imidlertid vitne om at Home Office-rapporten ikke spilte en alt for sentral rolle i Labours politikk i spørsmålet om restriksjoner forut for EU-utvidelsen i 2004.

Regjeringen, ved blant annet utenriksminister Jack Straw, uttrykte seg jo positivt til restriksjonsfri adgang for A8-innvandrere også før den etter hvert så famøse Home Office-rapporten ble utgitt. Labour-regjeringen var for så vidt klar i sin politikk allerede fra 2002 av.

Fremgår troen på relativt lav A8-innvandring i Labour-politikerens argumentasjon også før utgivelsen av Home Office-rapporten? Da Jack Straw i skriftlig form presenterte regjeringens politikk på dette området 10. desember 2002 argumenterte han med at flere uavhengige rapporter om dette viste «that there is unlikely to be a large influx of workers to the UK after accession».¹³⁶ Dette kom også rapporten som hadde blitt bestilt av innenriksdepartementet til å vise, når den først kom, sa Straw. Han bygget dette argumentet på at få hadde kommet på 1980-tallet da Spania og Portugal ble innlemmet i EU.¹³⁷ Våren 2003 gjentok Straw dette argumentet, og bedyrte at arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene på ingen måte ville komme til å true briters levestandard eller sysselsettingsnivå.¹³⁸ Jeg har allerede nevnt at

¹³³ Dustmann et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 5.

¹³⁴ Denham [intervju]

¹³⁵ MacShane [intervju]

¹³⁶ HC Debatt 10. desember 2002, vol. 396 kol. 12WS

¹³⁷ HC Debatt 10. desember 2002, vol. 396 kol. 12WS

¹³⁸ HC Debatt 21. mai 2003, vol. 405 kol. 1032

Beverley Hughes refererte til og forsvarte funnene i Home Office rapporten i Underhuset den 5. juni 2003, fem dager før rapporten ble utgitt. Hun argumenterte også, slik Straw tidligere hadde gjort, at relativt få var forventet å komme.¹³⁹

Home Office-rapporten ble altså først publisert 10. juni 2003, noe regjeringen ble kritisert for fra konservativt hold.¹⁴⁰ Kritikken gikk i denne sammenhengen på at rapporten hadde blitt referert til av ulike regjeringsmedlemmer flere ganger før dens utgivelse, men at opposisjonen ikke hadde fått tilgang til den spesifikke rapporten før ganske sent i lovgivningsprosessen av European Union (Accessions) Act 2003. Rapporten ble skrevet under lederskap av den tyske økonomen og UCL-professoren Christian Dustmann. Dustmann har gjennom en lang karriere blant annet forsket på migrasjon, lønn og mobilitet. Hans medforfattere Maria Casanova, Michael Fertig, Ian Preston og Christoph M. Schmidt er også alle økonomer, hvorav Fertig, Preston og Schmidts forskningsinteresser også dreier seg om enten arbeidsmarked og lønn eller innvandring.

Det fantes imidlertid også andre rapporter, den eldste av dem fra 1999, som kom med nokså like prognoser som det Home Office-rapporten også presenterte.¹⁴¹ Det var disse utenriksminister Straw henviste til i 2002. Innenriksdepartementet la frem det de presenterte som hovedfunnene i disse uavhengige rapportene for Home Affairs Select Committee, hvor det høyeste anslaget på årlig A8-innvandring til Storbritannia lå på 15 300, og det laveste anslo at rundt 3000 ville komme per år.¹⁴² Dette var med andre ord funn som var i samsvar med de estimatene som den bestilte Home Office-rapporten foreslo, i følge innenriksdepartementet; at mellom 5000 og 13 000 ville komme årlig frem til 2010 fra A10-landene.¹⁴³

Estimatene fra Home Office-rapporten ble imidlertid utregnet med det forbeholdet at Tyskland heller ikke innskrenket bevegelsesfriheten til A8-arbeidere. Christopher F. Wright

¹³⁹ HC Debatt 5. juni 2003, vol. 406 kol. 364 - Hughes brukte for øvrig også en liten del av taletiden sin denne dagen på å understreke at man heller ikke forventet stor tilstrømming til Storbritannia av folk med rom-bakgrunn.

¹⁴⁰ HC Debatt 5. juni 2003, vol. 406 kol. 365

¹⁴¹ Select Committee on Home Affairs, «Written Evidence: Memorandum Submitted by the Home Office». 24. februar 2004.

¹⁴² Select Committee on Home Affairs, «Written Evidence: Memorandum Submitted by the Home Office». 24. februar 2004.

¹⁴³ Select Committee on Home Affairs, «Written Evidence: Memorandum Submitted by the Home Office». 24. februar 2004.

skriver imidlertid at man allerede i 2002 var klar over at Storbritannia ville være den eneste store EU15-økonomien som ikke ville begrense A8-arbeideres bevegelsesfrihet.¹⁴⁴ Både Tyskland og Østerrike innførte nokså strenge overgangsrestriksjoner, og krevde at A8-arbeidere måtte ha arbeidstillatelse for å skulle få arbeide.¹⁴⁵ Disse ble tildelt etter behovet for arbeidskraft. Det betyr at man allerede før Home Office-rapporten ble publisert angivelig visste at Tyskland kom til å innføre overgangsrestriksjoner. Dustman et. al. skriver dog i rapporten at selv om Tyskland skulle stenge grensene sine for disse arbeiderne, så ville heller ikke innvandringen til Storbritannia i dette tilfellet bli relativt stor. I 2013 forsvarte Dustmann rapporten sin i et intervju med BBC, og vedholdt at man hadde gått ut fra at om Tyskland ikke tillot fri arbeidsinnvandring så ville Storbritannia i stedet motta 46 000 arbeidsinnvandrere, noe som er langt nærmere det faktiske innvandringsnivået etter EU-utvidelsen.¹⁴⁶ Dette ble ikke eksplisitt uttrykt i Home Office-rapporten. Det kan tenkes at Dustmann i 2013 helst ville renvaske seg, og at fremhevingen av disse tallene bidro i så måte. Forfatterne av rapporten var for øvrig klare på at rapportens konklusjoner måtte tas med en klype salt, da datamaterialet rapporten bygde på ikke var særlig pålitelig.¹⁴⁷ Akkurat dette aspektet ser ut til å ha blitt underkommunisert av Labour-regjeringens representanter i parlamentsdebattene. En årsak til denne underkommunikasjonen kan være at det ville ha minsket tyngden til regjeringens argument, og at kritikken rettet mot denne avgjørelsen ville blitt større. Politikere har gode tradisjoner for å være mindre forbeholdne og mer uvørne i sin gjengivelse av vitenskapelige funn enn det akademikere gjerne er. Aspekter av dette faktumet kan også ha ført til underkommuniseringen av datamaterialets noe svake basis.

Det var først på senvinteren og våren 2004 at også ulike Labour-politikers tro på forholdsvis lav arbeidsinnvandring ble utfordret av konservative advarsler om en kommende bølge av masseinnvandring fra Øst-Europa. Holdt troen på lav innvandring hos regjeringspolitikere i denne perioden, eller kan man spore en endring i argumentasjonen deres bort fra antagelser og estimater om lav innvandring? Det var jo tross alt i denne perioden man gikk for å innføre «restriksjonene» på trygdeordninger for A8-innvandrere.

Som jeg har vist støttet ministre seg til Home Office-rapporten samt øvrige uavhengige estimater i tiden forut for utgivelsen av rapporten. I februar 2004 derimot, gode syv måneder

¹⁴⁴ Wright, *Policy Legacies*, 172

¹⁴⁵ BBC News, «EU free movement of labour map»

¹⁴⁶ Lowther, «Prof says his '13,000 EU migrants' report 'misinterpreted'»

¹⁴⁷ Dustman et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 58

etter at rapporten hadde blitt publisert, viste det seg at utenriksminister David Blunkett var uvillig til å la seg knytte til estimatene som rapporten presenterte.¹⁴⁸ Kort tid etter var Hughes med på å legge frem regjeringens politikk på dette området for Select Committee on Home Affairs, og gjentok innenriksministerens synspunkt. Hun fremholdt at estimatene ikke hadde sin opprinnelse i innenriksdepartementet.¹⁴⁹ «We are not going to be pinned down to any particular estimates on numbers», sa hun, og med det synes det klart at Hughes på nyåret 2004 ikke var like villig til å støtte seg på disse estimatene som hun tidligere hadde vært.

Her er det verdt å nevne at det var John Denham, i sin rolle som leder av Select Committee on Home Affairs, som utførte denne delen av Hughes' utspørring. Som tidligere vist har Denham i 2015 vurdert troen på at relativt få ville komme som et svært sentralt motiv til hvorfor man valgte å ikke legge restriksjoner på A8-arbeideres rett til å fritt komme og søke arbeid i Storbritannia. Det gjorde han øyensynlig i 2004 også, hvor han fikk Hughes til å redegjøre for hvorvidt lave estimer lå som et motiv for regjeringens politikk på dette området. Hughes' svar var, slik jeg leser dem, noe unnvikende. Hun sa imidlertid at forventinger om lav innvandring var et noe bakenforliggende motiv.¹⁵⁰ Hughes fastholdt for øvrig også at den økte oppmerksomheten denne debatten hadde fått ikke hadde drevet regjeringen til å lansere de minimale velferdsrestriksjonene.¹⁵¹ Det kan tenkes at Hughes ønsket å formidle at regjeringen slik ikke lot seg presse til restriktiv politikk, og at denne ordningen ikke skyldtes populisme.

Blair antydte at få arbeidsinnvandrere ville komme i sin tale til CBI den 27. april, ved at han dro frem det kjente eksempelet fra da Spania og Portugal ble medlem av EF. Historier om en kommende innvandringsbølge etter 1. mai måtte man ikke tro på.¹⁵² Dette var imidlertid ikke et sentralt poeng i talen hans.

3.3.3 Lovlige arbeidsinnvandrere eller deltakere i den svarte økonomien?

En annen mulig årsak til at Blairs regjering valgte å ikke begrense A8-arbeideres bevegelsesfrihet, og et gjentagende moment i sentrale regjeringsmedlemmers retorikk i tiden opp mot EU-utvidelsen, var at man uansett ikke ville kunne holde A8-borgere borte fra

¹⁴⁸ HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 27

¹⁴⁹ Select Committee on Home Affairs, Minutes of Evidence 9. Mars 2004 (Questions 1-19)

¹⁵⁰ Select Committee on Home Affairs, Minutes of Evidence 9. Mars 2004 (Questions 1-19)

¹⁵¹ Select Committee on Home Affairs, Minutes of Evidence 9. Mars 2004 (Questions 1-19)

¹⁵² Guardian, «Full text: Blair's migration speech»

Storbritannia. Hvis man ikke tillot åpen arbeidsinnvandring ville disse besøkende A8-borgerne bli en del av den svarte økonomien. Man kunne begrense arbeidere fra A8-landenes rett til å søke arbeid i en rekke sektorer av arbeidsmarkedet, men man kunne ikke begrense A8-borgeres rett til å reise og bosette seg i Storbritannia. De fire friheter, og med det fri flyt av personer, var absolutte og grunnleggende i EU og gjaldt også for borgere i de nye EU-landene. Dette hadde man blitt enige om i 2002 i København da man ble enige om betingelsene for EU-utvidelsen i 2004.¹⁵³ Dette er et argument som handlet om rent praktiske løsninger, slik at man skulle unngå å få problemer i fremtiden. Om Blairs svulmende taler om forbrødring mellom øst- og sentraleuropeiske land og Storbritannia var preget av lidenskap og patos, var denne argumentasjonen rettet mot den britiske befolkningen og preget av pragmatiske forklaringer og argumenter om at politikken regjeringen førte var den eneste logiske løsningen.

Et godt eksempel på slik argumentasjon ble gitt av innenriksminister Blunkett i februar 2004, da man debatterte de nylig lanserte velferdsrestriksjonene i Underhuset;

*It is the politics of despair and immorality because it pushes employers and individuals into an immoral situation in which, in order to compete, they start to undercut the rate by employing clandestine workers. Our policy is to clamp down on clandestine working and allow those who have access to come freely into our country to work freely, but they should do so openly, pay their dues and be entitled to their residency.*¹⁵⁴

For regjeringen virket oppfatningen om at man kunne stoppe folk fra å komme ved å innføre restriksjoner som en ulogisk slutning, ifølge MacShane.¹⁵⁵ Dette var også et argument som ble uttrykt på nokså samme vis av Hughes i 2003.¹⁵⁶

Argumentet er et sentralt for regjeringspolitikkerne gjennom store deler av perioden fra desember 2002 til mai 2004. Argumenter var gjerne av økonomisk art. For det første var det penger å tjene på å tillate A8-arbeidere å jobbe i alle sektorer av arbeidslivet, slik at man slapp å bruke ressurser på å stenge folk ute.¹⁵⁷ Deretter var det viktig å hindre at A8-arbeidere ble

¹⁵³ Dustmann et. al., *The impact of EU enlargement on migration flows*, 5

¹⁵⁴ HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 27

¹⁵⁵ MacShane [intervju]

¹⁵⁶ HC Debatt 5. juni 2003, vol. 406 kol. 364

¹⁵⁷ HC Debatt 21. mai 2003, vol. 405 kol. 1032

en del av den svarte økonomien, noe som selvsagt også ville ha økonomiske fordeler for den britiske staten.

3.3.4 Økonomiske fordeler ved innvandring

Den fjerde og siste årsaken jeg vil se på i denne sammenhengen til hvorfor den sittende Labour-regjeringen valgte å ikke begrense bevegelsesfriheten er den overordnede troen Labour hadde på begynnelsen av 2000-tallet på at lovlig arbeidsinnvandring var fordelaktig for den britiske økonomien. Dette synet gjorde seg også gjeldende i avgjørelsen om hvorvidt man skulle tillate restriksjonsfri innvandring fra A8-landene. En slik tillatelse synes å ha vært helt i tråd med Labours «managed migration»-politikk. Argumentasjon av denne typen er for øvrig den aller mest fremtredende og oftest brukte i eksempeluttalelsene jeg har sett på i arbeidet med dette kapittelet. Det sier noe om hvor stor styrken i dette argumentet ble vurdert til å være, og at det var en grunnleggende årsak til at Labour valgte å føre denne politikken.

I intervjuet mitt med John Denham tilegnet han finansdepartementet en sterk tro på at lovlig innvandring, inkludert arbeidsinnvandring fra A8-landene, var et gode for den britiske økonomien.¹⁵⁸ Denne arbeidsinnvandringen ville holde lønnsnivået nede, noe som ifølge Denham utgjorde en del av finansdepartementets vekstmodeller.¹⁵⁹ Storbritannia var på begynnelsen av 2000-tallet inne i en høykonjunkturperiode. I 2004 kunngjorde finansminister Gordon Brown at Storbritannia ikke hadde sett en lengre periode med vedvarende vekst enn det man nå var inne i siden utbruddet av den industrielle revolusjonen.¹⁶⁰ Arbeidsledigheten var nede i 4,7% i 2004, det laveste den kom til å være i Blairs regjeringstid.¹⁶¹ Det var for øvrig også det laveste den hadde vært på tjuve år.¹⁶² Man hadde med andre ord et større behov enn på lang tid for ny og ikke minst faglært og kvalifisert arbeidskraft. Den britiske økonomien presterte i denne perioden svært godt sammenlignet med mange av EU15-landene på det europeiske fastlandet, i følge Brown.¹⁶³ Man må kunne anta at med slike tall, samt med slike uttalelser fra Brown, så må New Labour-politikere i denne perioden ha følt seg ganske selvsikre og uovervinnelige. Derfor kunne også New Labour-politikere fastslå at bekymringer

¹⁵⁸ Denham [intervju]

¹⁵⁹ Denham [intervju]

¹⁶⁰ Guardian, «Full text: Gordon Brown's budget statement»

¹⁶¹ Taylor, «New Labour, new capitalism», 223

¹⁶² Sinclair, «The Treasury and economic policy», 186

¹⁶³ Guardian, «Full text: Gordon Brown's budget statement»

rundt A8-innvandring som ble ytret av andre EU-land ikke kom til å gjelde i Storbritannia, fordi den britiske økonomien kom til å klare å absorbere de få A8-arbeidsinnvandrerne som var forventet å komme inn i arbeidsmarkedet. Hvorvidt det var en bevisst strategi å åpne for A8-innvandring for å holde lønnsnivået og dermed rentenivået nede er imidlertid diskutabelt.¹⁶⁴ Det er det verdt å merke seg at politikken later til å ha vært motivert av store, økonomisk liberalistiske tanker om utviklingen av den britiske økonomien i et makro-perspektiv.

Dette synet er også svært fremtredende i faglitteraturen som finnes om New Labours politikk ovenfor A8-arbeidere. Sarah Spencers eneste årsaksforklaring på dette emnet dreier seg om økonomisk politikk. Hun tilegner også Blunkett og innenriksministeriet en sentral rolle i å insistere på at A8-innvandring ville være fordelaktig for den britiske økonomien.¹⁶⁵ Randall Hansen støtter seg på Spencers vurdering.¹⁶⁶ Wright legger stor vekt på finansdepartementets ønske om å oppnå økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet gjennom arbeidsinnvandring som en grunnleggende faktor for at Storbritannia åpnet arbeidsmarkedet sitt for A8-arbeidere.¹⁶⁷ Erica Consterdine og James Hampshire skriver imidlertid at avgjørelsen om å tillate nokså restriksjonsfri adgang for A8-arbeidere til Storbritannia var «as much about foreign policy as labour market considerations».¹⁶⁸ De skriver imidlertid også senere i artikkelen at man åpnet for arbeidsinnvandring fra A8-landene i 2004, som et svar på at arbeidsmarkedet ikke kom opp med nok arbeidskraft.¹⁶⁹ Å forklare New Labours politikk på dette feltet med at det ble sett på som økonomisk lønnsomt i en periode med sterk økonomisk vekst, er altså en svært fremtredende årsaksforklaring i den eksisterende forskningslitteraturen.

Argumenter av denne økonomiske og finansielle arten kan med sikkerhet sies å bære preg av en ideologisk tankegang. I følge MacShane gjaldt det i hvert fall for ham selv og innenriksminister Blunkett, som begge hadde tatt «a liberal, pro-European open labour market position».¹⁷⁰ Her er MacShanes syn på historien lik Sarah Spencers, som også beskriver at

¹⁶⁴ Wright, *Policy Legacies*, 176

¹⁶⁵ Spencer, «Immigration», 352

¹⁶⁶ Hansen, «Great Britain», 209 – Hansen drar imidlertid også frem motiver som dreier seg om regjeringens retoriske og moralske forpliktelser til A8-landene og de lave estimatene for antatt A8-innvandring.

¹⁶⁷ Wright, *Policy Legacies*, 175

¹⁶⁸ Consterdine og Hampshire, «Immigration policy under New Labour», 279

¹⁶⁹ Consterdine og Hampshire, «Immigration policy under New Labour», 283

¹⁷⁰ MacShane [intervju]

Blunkett tok et prinsipielt og fjellstøtt standpunkt.¹⁷¹ Her ser en klart hvor langt i retning av økonomisk markedsliberalisme Labour hadde beveget seg da man hadde gått fra Old til New Labour. Andre medlemmer av regjeringen var imidlertid mer tilbakeholdne og tok ikke til seg et slikt standpunkt, i følge MacShane.¹⁷² Dette standpunktet var selvfølgelig med på å forme også den øvrige argumentasjonen til disse to ministrene, men er kanskje særlig verdt å ta med her da argumenter av økonomisk art er så nært knyttet opp mot et slikt markedsliberalistisk standpunkt som MacShane har beskrevet.

David Blunketts uttalelser i Underhuset i februar 2004 må kunne brukes som et eksempel på hans standpunkt i saken. Blunkett begynte sin tale til Storbritannias folkevalgte med å understreke at innvandring også har positive konsekvenser, og trakk frem det faktum at man allerede hadde sett arbeidsinnvandring fra de blivende EU-landene og at disse allerede hadde begynt å bidra til den britiske økonomien.¹⁷³ Deretter trakk innvandringsministeren fram de gode prestasjonene til den britiske økonomien, og de lave ledighetstallene.¹⁷⁴ Skulle man tro Blunkett, var det ingen rasjonelle finanspolitiske grunner til å være skeptisk til kommende arbeidsinnvandring fra A8-landene. Han gjorde det samtidig klart at man ikke ville godta at det forekom en utnyttning av britiske trygdeytelser;

*Whether they are plumbers or paediatricians, they are welcome if they come here openly to work and contribute. At the same time, it is clearly not right that people should be able to come here, fail to get a job and then enjoy access to the full range of public services and social security benefits.*¹⁷⁵

Man var med andre ord i dette tilfellet bare interessert i de arbeidsinnvandrerne som ville bidra til å styrke den britiske økonomien. Dette var ikke «snillisme med stakkarslige øst- og sentraleuropeiske svindlere», slik det nærmest ble fremstilt i pressen, for det hadde man sikret seg mot. Det var derimot særs økonomisk rasjonelt i følge Blunkett.

En annen som tok et klart markedsliberalistisk standpunkt var Straw, da han i 2002 annonserte regjeringens politikk:

¹⁷¹ Spencer, «Immigration», 352

¹⁷² MacShane [intervju]

¹⁷³ HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 23

¹⁷⁴ HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 23

¹⁷⁵ HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 24

*We have made this decision because it is in the UK's interest. It will attract workers we need in key sectors. It will ensure they can work without restrictions and not be a burden on the public purse. It forms part of our managed migration agenda. It makes sense financially, as we can focus resources on the real immigration problems, rather than trying to stop EU citizens enjoying normal EU rights. And it makes sense for UK citizens. Already thousands work in the future member states under work permit systems. They and others will have full rights to work in the new member states, free of controls.*¹⁷⁶

Her klargjorde Straw at ikke bare har man kommet til denne beslutningen fordi det var i den nasjonale økonomiens interesse, men også fordi det var i alle briters interesse. Alle burde nyte godt av det indre markedes muligheter, og bevegelsesfriheten gjaldt ikke bare for polakker, ungarere og tsjekkere, men også for briter som ville satse på kontinentet. Ved å snu på situasjonen og se på briter som flyttet ut ufarliggjorde samtidig Straw den potensielle nye arbeidsinnvandringen. Det fantes økonomiske gevinster å hente i denne EU-utvidelsen for alle.

I denne sammenhengen rundt ideologiske standpunkt kan det være verdt å se nærmere på New Labours syn på globalisering, og en globalisert økonomi. New Labours syn på dette er ikke uventet ulikt det såkalte «Old Labour» sitt. I artikkelen «New Labour, New Narrative? Political Strategy and the Discourse of Globalisation» argumenterer Daniel T. Dye for at New Labour-politikere, med Tony Blair og Gordon Brown i spissen, trykket globaliseringen til sitt bryst i sin gjenskapning av partiet. Verden hadde forandret seg, globalisering var uunngåelig i denne nye verdenen, og New Labour var partiet som skulle bringe Storbritannia inn i et nytt globalisert årtusen. Dette var budskapet man spredte.¹⁷⁷ Med denne nye økonomiske moderniseringen, måtte man også omfavne EU og de fire friheter. Slik sett var ikke bare den sterke troen på globalisering og europeisk økonomisk samarbeid et ideologisk standpunkt, men også et strategisk ett. Det skapte klare skillelinjer mellom det euroskeptiske og nærmest umoderne konservative partiet og det europeiske, progressive og moderne Labour. Det er klart at dette synet også gjaldt i debatten om restriksjoner ovenfor A8-arbeidere eller ikke.

¹⁷⁶ HC Debatt 10. desember 2002, vol. 396 kol. 11WS-12WS

¹⁷⁷ Dye, «New Labour, New Narrative?», 541

3.4 Oppsummering: Årsaker og argumenter for bevegelsesfrihet

I dette kapitlet har jeg forsøkt å gi et svar på den første halvdel av problemstillingen min:

Hvorfor valgte regjeringspartiet Labour å ikke begrense A8-arbeideres tilgang til det britiske arbeidsmarkedet ved EU-utvidelsen 1. mai 2004?

I forsøket på å gi en slik årsaksforklaring har jeg sett på argumentasjonen til ulike regjeringspolitikere i perioden fra regjeringens politikk ble kunngjort av utenriksminister Jack Straw i desember 2002, og frem til EU-utvidelsen fant sted den 1. mai 2004. Jeg har sett på fire ulike årsaksforklaringer som ser på hvorfor man åpnet for å kun innføre minimale restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene: argumenter som gjaldt utenrikspolitiske hensyn, troen på at relativt få ville komme, den uansett garanterte bevegelsesfriheten for personer som dermed hindret effektiviteten eventuelle restriksjoner ville ha, og troen på at den britiske økonomien ville styrkes som resultat av denne arbeidsinnvandringen.

Det er klart at årsaker for en avgjørelse ikke nødvendigvis er det samme som argumentene en bruker for å overbevise publikum om at dette var den rette beslutningen å ta. Det kan så klart ha eksistert andre, uuttalte årsaker for at denne beslutningen ble tatt. Et eksempel på dette er jo det synet fra finansdepartementets side om at en økt arbeidsinnvandring ville stabilisere lønnsveksten og holde rentenivået nede, som aldri ble uttalt offentlig av noen i finansdepartementet. Her hersker det for øvrig ulike historiesyn, man er uenige om hvor bevisst denne politikken var. Likevel er argumenter av den arten at arbeidsinnvandring fra A8-landene vil være bra for den britiske økonomien fremtredende i kildene jeg har sett på i dette kapitlet.

Andre motiver for å åpne for restriksjonsfri innvandring kan ha spilt en rolle i beslutningsprosessen, men vært mindre fremtredende i regjeringspolitikernes argumentasjon. Et eksempel på dette kan være at potensiell A8-innvandring ikke bare ble vurdert til å være økonomisk innbringende, men at slike arbeidsinnvandrere også ville være forholdsvis lettere å

integre inn i det britiske samfunnet enn andre innvandrergupper.¹⁷⁸ At dette ikke ble brukt mye i regjeringsmedlemmenes argumentasjon er forståelig, da Storbritannia er et både kulturelt og etnisk mangfoldig land, og slike argumenter ville muligens ikke ha falt i særlig god jord hos enkelte etniske minoriteter.

Dessuten kan det være interessant å se på argumentasjonen for å få innsyn i hvordan opposisjonen ble forsøksvis «overbevist». Hvordan virket argumentene? Var dette en beslutning som det var bred enighet om, og som gikk på tvers av partilinjer? I parlamentsdebattene hvor denne politikken blir diskutert sitter man igjen med inntrykket av at denne politikken ble møtt med sterk skepsis fra konservativ side. Denne skepsisen ble også uttrykt av andre konservative røster i den britiske offentligheten, ikke bare fra parlamentspolitikere. Den konservative tankesmien MigrationWatchUK avfeide for eksempel Home Office-rapportens estimater.¹⁷⁹

De konservatives kritikk av denne politikken kan forklares fra flere hold. For det første kan det ha vært en bevisst strategi av de konservative for å få markert politisk avstand fra Labour. Dette er kanskje særlig aktuelt når en ser det i sammenheng med invasjonen av Irak, noe det var større enhetlig støtte for i det konservative partiet enn det var i Labour.¹⁸⁰ I en slik sammenheng, når det utvilsomt største opposisjonspartiet stiller seg så helhjertet bak regjeringens politikk må man finne andre politikkområder hvor man kan få markert forskjeller mellom partiene. Om en ser på det slik ville imidlertid den konservative kritikken av denne politikken ha vært på sitt voldsomste våren og sommeren 2003, rett etter at man hadde stemt over invasjonen av Irak i Underhuset. Dette stemmer imidlertid ikke. Debatten var på sitt mest betente våren 2004, etter at medienes store overskrifter hadde spredt frykt for masseinnvandring av rom og storskala trygdesnylting.

Å være skeptisk til denne typen politikk var midt i blinken for de konservative i perioden 2002 til 2004. I løpet av 1990-tallet hadde det konservative partiet beveget seg i en stadig mer euroskeptisk retning, noe som igjen ga Labour rom til å bli et pro-europeisk parti. Dessuten var Labour på begynnelsen av 2000-tallet i ferd med å forkaste Hattersley-ligningen som førende prinsipp for innvandringspolitikken sin. Dette skapte igjen rom for de konservative til

¹⁷⁸ MacShane [intervju]

¹⁷⁹ MigrationWatchUK, «The impact on immigration of the EU expansion to Eastern Europe», 2003, Briefing paper 4.1.

¹⁸⁰ HC Debatt 18. mars 2003, vol. 401 kol. 907-911

å drive aktiv kritikk av regjeringen.¹⁸¹ Valgkampanjen til de konservative før parlamentsvalget i 2005 var nokså ensidig fokusert på innvandringspolitikk.¹⁸² I saken om arbeidsinnvandring fra A8-landene kunne de konservative slå to fluer i én smekk; de kunne være både euroskeptiske og innvandringsrestriktive på én gang.

En kan også spørre seg om hvorfor det ikke var flere i det parlamentariske Labour som protesterte mot denne politikken. Delvis kan dette kanskje forklares med utgangspunkt i Irakkriegen. Det var som sagt langt større intern splittelse i Labour over Irakkriegen enn det var i den konservative leiren. Den interne splittelsen i Labour over invasjonen av Irak var den største splittelsen innad i et parti over en sak i det britiske parlamentet på over 150 år.¹⁸³ Det kan tenkes at man ikke tok ut dissens fordi invasjonen av Irak allerede utgjorde en så dyp konfliktlinje. Splittelse i et regjeringsparti på flere saksområder er ikke nødvendigvis den beste markedsføringsstrategien ovenfor ens velgere. Dessuten kan det også tenkes at skepsisen i Labour rett og slett ikke var særlig utbredt, og at det var stor enighet om saken, noe John Denham mener. I følge ham var det svært få Labour-politikere som i denne perioden kunne se noe feil ved arbeidsinnvandring i det hele tatt.¹⁸⁴

I de neste to kapitlene vil jeg se nærmere på hendelsene som fant sted etter EU-utvidelsen, og se på hvilke følger avgjørelsen om å ikke innføre restriksjoner ovenfor A8-arbeidere fikk i perioden frem mot parlamentsvalget i 2015. I denne perioden skulle kritikken av den restriksjonsfrie politikken, både utenfra, men også innad i Labour, bli betydelig krassere. Markerer byttet av partileder et skille i Labours forholdt til arbeidsinnvandring fra EU? Er det stor forskjell på Blair og Brown?

¹⁸¹ Hansen, «Great Britain», 200

¹⁸² Hansen, «Great Britain», 210

¹⁸³ Cowley, «Parliament», 26

¹⁸⁴ Denham [intervju]

4 Fortielse av begynnende kritikk

4.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på den politiske utviklingen etter at feststemningen over kontinentet hadde lagt seg, og at EU-utvidelsen var et faktum 1. mai 2004.

Estimatene som hadde blitt lagt frem forut for utvidelsen skulle som sagt vise seg å være grove underestimer for hvor mange A8-arbeidere som i virkeligheten kom. Det skulle vise seg at den konservative tankesmien MigrationWatchUKs motsvarende estimat til Home Office-rapporten på omtrent 40 000 årlige innvandrere skulle stemme i langt større grad enn det myndighetenes hovedestimer gjorde.¹⁸⁵ I realiteten kom det et overskudd på et sted mellom 37 000 og 82 000 arbeidsinnvandrere til Storbritannia fra A8-landene årlig, hvor 2007 var toppåret.¹⁸⁶ Dette satte naturlig nok sitt preg på den offentlige debatten om A8-migrasjon i årene som fulgte EU-utvidelsen.

Dette kapittelet vil dekke den politiske debatten rundt arbeidsinnvandring fra A8-landene i de tre påfølgende årene fra man åpnet grensene for arbeidsinnvandrere fra A8-landene 1. mai 2004, og frem til Tony Blair gikk av som statsminister i 2007. For dette kapittelet har jeg satt meg denne problemstillingen:

Har reaksjonene på avgjørelsen om å ikke begrense A8-arbeideres bevegelsesfrihet bidratt til å endre Labour-politikerens standpunkt i debatten om innvandring i perioden mai 2004 til juni 2007?

Her vil det bli interessant å se om innvandringen blir snakket om, og om man i virkeligheten anerkjente at innvandringen var større enn forventet. Det vil også være interessant å se om Blair-regjeringens kritikere har hatt rett i sine anklager om at innvandringspolitiske problemer ble underkommunisert eller fortiet av regjeringen i denne perioden, eller om det ikke ble en stor og viktig sak før senere.

¹⁸⁵ MigrationWatchUK, «The impact on immigration of the EU expansion to Eastern Europe», 2003, Briefing paper 4.1.

¹⁸⁶ Gillingham, *Understanding A8 migration to the UK since Accession*, 11.

4.2 Statistikkilder for befolkningsutvikling og innvandring

Når det ble klart at A8-innvandringen var langt større enn de estimatene regjeringen hadde støttet seg på tilsa, ble dette det fremste beviset for regjeringens kritikere på at man hadde tatt feil beslutning i 2004. Innvandringsstatistikk og befolkningsutvikling var en såpass viktig og sentral faktor i debatten som fulgte i årene etter EU-utvidelsen at det er verdt å se nærmere på hva slags type feilkilder som kan finnes i britiske, innvandringsstatistiske kilder, samt å danne en oversikt over hvordan innvandringen til Storbritannia fra A8-landene faktisk utviklet seg, sammenlignet med øvrig EU-innvandring.

Det finnes ingen kilde som tilbyr klar, konsis og enhetlig innvandringsstatistikk for Storbritannia.¹⁸⁷ Man må dermed klare seg med et utvalg statistikkilder som alle har sine mangler.

Et eksempel på dette kan hentes fra kapittel to hvor jeg ga en kortfattet oversikt over arbeidsinnvandring fra EU både forut for og etter EU-utvidelsen i 2004, og sammenlignet innvandringsnivået fra EU15 og fra A8-landene i denne perioden. Statistikken jeg benyttet i dette tilfellet var tall fra Long-Term International Migration-undersøkelsen, (LTIM). Dette var statistikk som dekket perioden 1991 til 2014. Denne typen statistikk dekker imidlertid ikke de eventuelle innvandrerne som planlegger å bli værende i en periode på under 12 måneder.¹⁸⁸ En mer detaljert versjon som gir innsikt i fordeling av migrasjonsårsaker er heller ikke tilgjengelig.¹⁸⁹ Dette betyr at statistikkilden ikke presenterer rene tall for nettoinnvandringen av arbeidsinnvandrere. I kapittel to gjenga jeg med andre ord tall som viser *alle* typer innvandrere fra A8-landene og fra EU15-landene, studenter og pensjonister så vel som arbeidende. Samtidig ga jeg ingen oversikt over arbeidsinnvandrere som hadde opphold seg i Storbritannia i en periode på under 12 måneder. Derfor er nok tallene jeg ga misvisende i en viss grad. Jeg velger likevel å benytte dem da det i den politiske debatten som *egentlig* handler om arbeidsinnvandring til Storbritannia fra A8-landene ofte ikke skiller mellom studenter, arbeidende og andre typer innvandrere likevel. Det er også interessant å se

¹⁸⁷ Gillingham, *Understanding A8 migration to the UK since Accession*, 4.

¹⁸⁸ Gillingham, *Understanding A8 migration to the UK sine Accession*, 5.

¹⁸⁹ Vargas-Silva og Markaki, *Briefing: EU migration to and from the UK*, 3.

hvilke konsekvenser denne innvandringen har hatt for befolkningsutviklingen i Storbritannia i den aktuelle perioden jeg dekker, og da blir det relevant å se på lengeværende innvandrere.

I denne sammenhengen er det viktig å nevne at man i Storbritannia hvert tiende år gjennomfører folketellinger. Dette gir forholdsvis presise tall for hele befolkningen, selv om også folketellingene bygger på prognoser og spørreundersøkelser. Det kan tenkes at særlig arbeidsinnvandrere med dårlige engelskkunnskaper kan bli forvirret og gi misvisende svar den sammenhengen. John Tosh skriver imidlertid i *The pursuit of history* at de totale folketellingsdataene har et høyt signifikansnivå.¹⁹⁰ Sist gang man gjennomførte en folketelling var i 2011, og den siste gangen før det igjen var med andre ord i 2001. Da man etter å ha gjennomført folketellingen i 2011 justerte LTIM-statistikken kunne man merke seg at man hadde underestimert innvandringen, og at den egentlig hadde vært 346 000 flere enn man hadde trodd. Disse store, generelle underprognosene skyldtes i hovedsak at man hadde hatt beregnet at innvandringen fra A8-landene lå på et lavere nivå enn den faktisk gjorde.¹⁹¹ Tallene jeg benyttet i kapittel 2 hadde blitt justert, slik at de i større grad gjenga den faktiske innvandringen. Dette betyr med andre ord at man i den resterende perioden Labour satt i regjering etter EU-utvidelsen, fra 2004 til 2010, ikke hadde presise og reliable tall og med det ikke oversikt over nivået av A8-innvandring. Det er viktig å ha dette i mente når man ser på regjeringens utspill, eller fravær av utspill, i denne perioden, samt regjeringens politikk på dette området.

Når det gjelder statistikk over utelukkende A8-innvandring er det vanlig å benytte tall fra den såkalte Workers Registration Scheme (WRS), hvor alle arbeidsinnvandrere fra A8-landene måtte registrere seg for å kunne bli ansatt hos en britisk arbeidsgiver. Denne ordningen skal i prinsippet gi nokså reliable tall for arbeidsinnvandringen fra A8-landene fra EU-utvidelsen i 2004 frem til den syv år lange restriksjonsperioden var over i 2011. Den ble opprettet nettopp til med det formål, slik at britiske myndigheter fortløpende kunne følge med på A8-innvandringen. Disse tallene er imidlertid av varierende pålitelighet, da det ikke var *alle* A8-innvandrere som registrerte seg i denne ordningen. For det første var en stor gruppe av A8-arbeiderne selvstendig næringsdrivende, en større prosentandel enn hos britiskfødte arbeidere,¹⁹² og måtte således ikke registrere seg gjennom WRS.¹⁹³ Man var for øvrig heller

¹⁹⁰ Tosh, *The pursuit of history*, 101

¹⁹¹ Vargas-Silva og Markaki, *Briefing: EU migration to and from the UK*, 3.

¹⁹² Migration Advisory Committee, *Migrants in low-skilled work*, 114

ikke nødt til å fornye denne registreringen om man hadde vært ansatt i et britisk firma i over tolv måneder sammenhengende, eller om man var ansatt i et firma som ikke var registrert i Storbritannia.¹⁹⁴

Figur 1: LTIM-oversikt over årlig nettoinnvandring fra EU15 og A8 til Storbritannia 2004-2014. Tall gitt i tusen.¹⁹⁵

År	EU15	A8
2004	34	50
2005	29	61
2006	36	69
2007	31	87
2008	33	21
2009	29	16
2010	18	51
2011	29	40
2012	35	30
2013	47	44
2014	71	51

Ettersom man støter på mangler ved bruk av enhver statistikkilde, og det alltid kan skjule seg upresist grunnlag for dataene man benytter, velger jeg å på nytt benytte meg av LTIM-undersøkelsen for å gi en nokså helhetlig oversikt over innvandringsnivået fra A8-landene i perioden etter EU-utvidelsen i 2004. Dette er først og fremst fordi den dekker den lengeværende innvandringen fra A8-landene til Storbritannia, slik sett den gruppen som ble synlig i det britiske samfunnsbildet. Dessuten er dette også en datakilde som gir oversikt over nettoinnvandring fra A8-landene.¹⁹⁶ Den er slik hendig å bruke i sammenligningsøyemed med de tallene som Home Office-rapporten presenterte. LTIM-statistikken blir i denne sammenhengen den mest representative og hensiktsmessige statistikkilden å benytte. En ser her at innvandringen fra A8-landene, hvor det er rimelig å anta at majoriteten av den er utgjort

¹⁹³ Home Office: UK Border Agency, «Worker Registration Scheme»

¹⁹⁴ Home Office: UK Border Agency, «Worker Registration Scheme»

¹⁹⁵ Office for National Statistics, «Long-Term International Migration, 2014: 2.03 LTIM Country of Birth, UK and England and Wales, 1991 to 2014»

¹⁹⁶ Gillingham, *Understanding A8 migration to the UK sine Accession*, 5

av arbeidsinnvandrere, er relativt høyere enn innvandringen fra EU15 frem til finanskrisens inntog i 2008. Senere i kapittelet vil det bli synlig at innen 2008 hadde også deler av den britiske befolkningen og offentligheten blitt klare over at innvandringen fra A8-landene var langt høyere enn det man hadde antatt fra regjeringshold. At innvandringen sank fra 2007-nivået i årene som fulgte hjalp imidlertid lite på å stagge kritikken mot Labour-regjeringen.

Finnes det videre valid og reliabel innvandringsstatistikk for de ulike britiske regioner? Et viktig aspekt i dette kapittelet vil være hvordan regioner som så særlig stor innvandring fra A8-landene spilte inn i den politiske debatten om A8-innvandring. Det vil derfor bli aktuelt å vise til statistikk for innvandring til slike regioner og lokalområder. Slik statistikk er tilgjengelig fra britenes nasjonale statistikkbyrå, Office for National Statistics. Disse lokale statistikkpakkene er imidlertid ikke like detaljerte som de er på nasjonalt nivå, og det gis ikke like mye informasjon om innsamlingsmetoden som har blitt benyttet. Slik statistikk vil imidlertid bli benyttet i delkapittel 4.3.2 om A8-innvandringens virkning i Southampton.

4.3 Den politiske debatten i kjølvannet av A8-innvandringen

Sommeren 2007 tok Gordon Brown over for Tony Blair som partileder og statsminister. En kan skimte en endring i måten ledende Labour-politikere forholdt seg til A8-innvandring før og etter dette lederbyttet. Derfor vil jeg i første omgang ta for meg den resterende perioden Blair var statsminister for å belyse hvorvidt synet på A8-migranter synes å endres i denne perioden.

Forut for EU-utvidelsen i januar 2007 valgte Labour-regjeringen å innføre strengere restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A2-landene, Romania og Bulgaria. Denne gangen var tilgangen til det britiske arbeidsmarkedet stengt for de nye EU-borgerne. Det var tilsynelatende ingen som syntes å være for restriksjonsfri arbeidsinnvandring fra A2-landene i 2006 og 2007, muligens med unntak av et lite fåtall meningsbærere, blant annet Denis MacShane. Han protesterte mot regjeringens politikk og det han så som en økende europeisk

proteksjonisme i det venstreorienterte politiske tidsskriftet *New Statesman* i oktober 2006.¹⁹⁷ På dette politikkområdet hadde altså regjeringen snudd tvert om på under tre år. Kan dette tolkes som en tidlig reaksjon på innvandringen man hadde sett fra A8-landene?

Det er i dette tidsrommet en ser de aller første reaksjonene på arbeidsinnvandringen fra A8-landene. Det blir stadig tydeligere i denne perioden at estimatene som ble presentert forut for EU-utvidelsen i 2004 slo feil, og at det i realiteten kom mangfoldige tusen flere enn estimert. Det vil bli interessant å se i hvilken grad Labour-regjeringen i nå reagerte på A8-innvandringen, og hvordan britiske medier og folks reaksjoner på dette forandret seg over tid. Det vil også bli interessant å se hvordan de britiske opposisjonspartiene så på denne utviklingen, samt hvordan Labour-partiet forholdt seg til eventuell kritikk fra både internt i partiet og fra røster utenfor partiet.

4.3.1 Debatten på riksnivå 2004-2005: Sosial dumping og valgkamp

Det begynte rolig nok; sommeren 2004 skulle nivået på A8-innvandringen evalueres etter knappe halvannen måned. Den nye innvandringsministeren Des Browne¹⁹⁸ kunngjorde at arbeidsinnvandrere på ingen måte kom til å «oversvømme» Storbritannia, men at det heller så ut til at innvandringsnivået ville minne om «små drypp».¹⁹⁹ Angivelig var de fleste som hadde meldt sin ankomst og registrert seg gjennom WRS A8-borgere som hadde oppholdt seg ulovlig i Storbritannia før EU-utvidelsen og som nå benyttet muligheten til å få lovlig opphold, i følge regjeringen. Senere samme sommer så det ut som om innvandringen fra A8-landene allerede hadde nådd sitt høydepunkt, og at den ville bremse ned fra da av og nå det forventede, lave nivået. Avisen *Guardian* kunne rapportere at mange A8-arbeidere allerede hadde kommet for å så dra igjen, fordi fremtiden som Storbritannia hadde å tilby dem ikke var like lovende som mange arbeidsinnvandrere kanskje forventet.²⁰⁰ Tonen fra regjeringens hold hadde med andre ord ikke endret seg stort siden EU-utvidelsen fant sted, og det så ut til at de hadde hatt rett i at det ikke ville komme særlig mange.

¹⁹⁷ MacShane, «Don't close our borders»

¹⁹⁸ Beverley Hughes, som var innvandringsminister frem til april 2004 måtte gå av i noe skandaliserte omgivelser, da det med hennes viten hadde blitt sluppet innvandrere fra A8-landene inn i Storbritannia under radaren før EU-utvidelsen fant sted. Se *Tempest* og *Oliver*, «Hughes resigns as immigration minister»

¹⁹⁹ Travis, «Migration will be a trickle not flood, says minister»

²⁰⁰ Travis, «Flow of jobseekers from Eastern Europe dwindles»

Det skulle imidlertid bare gå et halvår før en ny virkelighet kom til syne. På nyåret 2005 publiserte Guardian et par artikler som skildret skyggesiden av A8-borgeres arbeidsinnvandring. Man avdekket blant annet at en gruppe polakker hadde jobbet under kritikkverdige forhold mens de pakket kylling for matvarekjeden Sainsbury's.²⁰¹ Eksempler på sosial dumping av A8-arbeidere kom til syne. Dette fant sted på tross av at David Blunkett i februar det foregående året hadde lovet «we will clamp down on clandestine working».²⁰² Selv om alle A8-borgere hadde muligheten til å jobbe i Storbritannia på lovlig vis, hindret ikke det at enkelte av dem ble utnyttet på det groveste. Dette viste også at bestemmelsene i den nylig lanserte loven Gangmasters (Licencing) Act, som hadde kommet på bordet i 2004,²⁰³ og 1. april 2005 ble Gangmasters Licencing Authority opprettet, og har siden hatt som sin oppgave å skulle motarbeide utbredelsen av slavekontrakter i jordbruket og matvareindustrien. Selv om slike retningslinjer og institusjoner har vært på plass har det likevel, i perioden fra EU-utvidelsen og frem tid skrivende stund, vært flere saker i mediene om utnyttning og sosial dumping av arbeidere fra A8-landene.²⁰⁴

I 2005 var det parlamentsvalg i Storbritannia. Labour hadde holdt regjeringsposisjonen gjennom de to foregående valgene, og skulle nå vinne det tredje valget i rekken. Det var den første, og foreløpig eneste, gangen i historien Labour har vunnet tre valg på rad. De konservative satte et veldig fokus på innvandringspolitikk med overskriften «it's not racist to impose limits on immigration», mens de tok i bruk slagordet «are you thinking what we're thinking?». Dette kunne fortolkes som en henvendelse til en innvandringskritisk taus majoritet som hadde blitt tiet i hjel av det «politiske korrekte» Labour-regjeringen i innvandringssspørsmål, ved at Labour-partiet angivelig ikke ville legitimere deres synspunkter som gyldige. De konservative ville sette et årlig tak på innvandringen, og argumenterte for at for stor innvandring førte til utnyttning, menneskehandel og sosial dumping. Dette må kunne tolkes som et tydelig spark til Labours politikk ovenfor A8-arbeidere, da EU-utvidelsen og full bevegelsesfrihet for A8-arbeidere hadde blitt debattert et år i forveien i Underhuset. De konservative ville imidlertid først og fremst stramme inn asylpolitikken, noe Labour hadde

²⁰¹ Lawrence, «Polish workers lost in a strange land finds work in UK does not pay»

²⁰² HC Debatt 23. februar 2004, vol. 418 kol. 27

²⁰³ Denne loven kom på bordet etter at en gruppe illegale kinesiske arbeidere druknet i tidevannet mens de plukket muslinger i Morecambe Bay og hadde som sitt formål å forhindre, ikke hadde kommet et sekund for tidlig.

²⁰⁴ Se for eksempel Rigby «Migrant workers face new slavery» eller Lawrence, «Lithuanian migrants trafficked to UK egg farms sue 'worst gangmaster ever'»

gjort i de to første periodene de var i regjering. Labours reaksjon på dette var blant annet å anklage det konservative partiet for utelukkende å fokusere på innvandringspolitikk i valgkampen, og for å utnytte en sårbar situasjon og folks eventuelle bekymringer. Blair sa selv at de konservative ikke kunne gjøre økonomien til et sentralt tema, da landet fremdeles gjorde det svært bra økonomisk, og det hadde Labour æren for.²⁰⁵ Å fokusere på innvandring var slik sett et måte hvor de konservative lett kunne skille seg fra Labour, og lett kunne tjene på folks eventuelle misnøye og innvandrerskepsis.

Når alt kom til alt slo de konservatives nokså ensidige fokus på innvandringspolitikk feil. Dette var fordi en såpas innvandringskritisk kampanje slo aller best an hos unge og ufaglærte velgere, og mange av dem var sofavelgere da valgdagen kom, slik at de konservative på ingen måte fikk full uttelling for kampanjen.²⁰⁶

4.3.2 Lokale forholds påvirkning av debatten: Casen Southampton

Mye forskning har forsøkt å vurdere hvorvidt arbeidsinnvandring fra EU, og da særlig arbeidsinnvandring fra A8-landene, har vært fordelaktig for Storbritannia. Dette er gjerne arbeid som blir utført av økonomer, som for eksempel Christian Dustmann, mannen bak Home Office-rapporten fra 2003. I 2010 publiserte han artikkelen «Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK» sammen med økonomene Tommaso Frattini og Caroline Halls. Halls, Frattini og Dustmann konkluderte i denne artikkelen med at det var lavere arbeidsledighet blant A8-arbeidere enn i befolkningen ellers og at de bidro mer til fellesskapet gjennom skatter enn de tok ut av det i trygdeordninger.²⁰⁷ Jevnt over sørget A8-arbeidere i Storbritannia for et positivt bidrag til velferdsstaten.²⁰⁸ Undersøkelsen viste med andre ord at A8-innvandringen var fordelaktig for Storbritannia i et makroøkonomisk perspektiv. Om man skal komme med andre eksempler på artikler av samme art kan man blant annet nevne Sara Lemos og Jonathan Portes' «New Labour? The Effects of Migration from Central and Eastern Europe on Unemployment and Wages in the UK» som søkte å finne ut hvordan A8-innvandringen påvirket lønnsnivået og arbeidsledighetsnivået i Storbritannia.

²⁰⁵ Tempest, «Blair Briefs Labour candidates»

²⁰⁶ Ford referert i Hansen, «Great Britain», 210

²⁰⁷ Dustmann, Frattini og Halls, «Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK», 29

²⁰⁸ Dustmann, Frattini og Halls, «Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK», 30

Funnene til Portes og Lemos tilsa at innvandringen fra A8-landene i perioden fra 2004 til 2006 ikke førte til et negativt press på det britiske lønnsnivået eller bidro til å øke arbeidsledigheten.²⁰⁹ Portes og Lemos så på hele det britiske arbeidsmarkedet under ett, og fant videre lite korrelasjon mellom sysselsettingsnivået til A8-arbeideren og den øvrige befolkningen.²¹⁰ De fant imidlertid en korrelasjon mellom lavere lønnsvekst i områder som så stor innvandring fra A8-landene i den aktuelle perioden,²¹¹ men de fant ingen grunn til å påstå at det fantes en kausalitet der.²¹²

Hvordan ser imidlertid situasjonen ut om man senker blikket, og ser nærmere på ett enkelt sted som har sett stor arbeidsinnvandring fra A8-landene? Southampton, som ligger i den tettbefolkede regionen sørøst-England, blir gjerne trukket fram av britiske medier som en by utenfor Londons umiddelbare nærhet som har fått særlig stor innvandring fra A8-landene etter 2004, særlig fra Polen. Channel 5 News har ved en anledning døpt byen til «the capital of British Poland». Southampton hadde allerede i 2004 en polsk diaspora som hadde holdt til der siden slutten av andre verdenskrig, og etter at jernteppet ble lettet på slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet kom det stadig flere polakker flyttende til byen.²¹³ I 2001 var 271 av byens 217 000 innbyggere født i Polen.²¹⁴ Polskfødte utgjorde slik den største gruppen av innvandrere i Southampton som kom fra Øst-Europa. Ti år senere, ved folketellingen i 2011, hadde tallet på polskfødte innbyggere i byen passert 8 300, mens det totale innbyggertallet i Southampton på dette tidspunktet lå rundt 237 000.²¹⁵ Om jeg forsøksvis skal prøve å komme med et anslag på hvor mye den totale A8-befolkningen i byen har vokst fra 2001 til 2011 blir det vanskelig, ettersom jeg ikke har vært i stand til å finne enhetlige og fullstendige data for innbyggere fra alle A8-landene i Southampton i noen av årene. Likevel kan en gi veldig omtrentlige tall ved å fastslå at den totale østeuropeisk-fødte befolkningen i Southampton lå

²⁰⁹ Lemos og Portes, «New Labour? The Effects of Migration», 301

²¹⁰ Lemos og Portes, «New Labour? The Effects of Migration», 307

²¹¹ Lemos og Portes, «New Labour? The Effects of Migration», 309

²¹² Lemos og Portes, «New Labour? The Effects of Migration», 311

²¹³ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 7

²¹⁴ Office for National Statistics: Neighbourhood Statistics, «Area: Southampton (Local authority): Country of Birth, 2001 (UV08)» - jeg har ikke funnet tall som angir hvor mange andregenerasjons innvandrere med bakgrunn i Southampton som fantes i Southampton.

²¹⁵ Office for National Statistics: Neighbourhood Statistics, «Area: Southampton (Local authority): Country of Birth (detailed), 2011 (QS203EW)»

på 835 i 2001,²¹⁶ mens innbyggertallet for alle som var født i land som hadde blitt medlem i EU de siste ti årene lå på 11 400 i 2011.²¹⁷

Southampton skiller seg noe ut blant større britiske byer, og har mottatt flere A8-innvandrere enn gjennomsnittet. I artikkelen «Location, Location? A Critical Examination of Patterns and Determinants of Internal Mobility Among Post-accession Polish Migrants in the UK» forklarer Paulina Trevana, Derek McGhee og Sue Heath at både tilstedeværelsen av et polsk nettverk i byen og Southampton som en by hvor rekrutteringsbyråer sendte arbeidsinnvandrere er viktige årsaksforklaringer for at polakker slo seg ned i byen etter EU-utvidelsen i 2004.²¹⁸ Polakker utgjorde utvilsomt den største innvandrerguppen blant A8-innvandrerne. Den eksisterende polske diasporaen i byen kan med andre ord ha hatt en del å si for at man etter 2004 opplevde såpas stor tilstrømming fra Polen som man gjorde. At det fantes rekrutteringsbyråer i området, som rekrutterte direkte fra Polen er også en viktig forutsetning for den initielle innvandringen til Southampton. Southampton har i tillegg en næringsstruktur som kan tenkes å ha vært attraktiv for arbeidskraft fra A8-landene med blant annet en stor industrisektor.²¹⁹

Den forholdsvis store innvandringen fra A8-landene har vakt politisk oppsikt, og en drivfaktor for denne oppsikten har vært nettopp John Denham. Denhams valgkrets var Southampton Itchen, én av tre valgkretser i byen. Denne valgkretsen består i stor grad av Southamptons bykjerne, og forholdsvis mange av innbyggerne er ansatt i servicenæringen. Ved valget i 2015 hadde også valgkretsen forholdsvis mange innbyggere fra Øst-Europa, i følge BBC.²²⁰ I februar 2006, 18 måneder etter EU-utvidelsen, sendte Denham et internt notat til statsminister Blair, finansminister Brown og innenriksminister Charles Clarke.²²¹ Her skildret han de lokale forholdene i Southampton i de siste 18 månedene, og skisserte samtidig hvordan denne innvandringen og virkningene den hadde kunne komme til å skade partiet om regjeringen ikke agerte snarest. I dag har notatet Denham sendte senvinteren 2006 blitt

²¹⁶ Office for National Statistics: Neighbourhood Statistics, «Area: Southampton (Local authority): Country of Birth, 2001 (UV08)»

²¹⁷ Office for National Statistics: Neighbourhood Statistics, «Area: Southampton (Local authority): Country of Birth (detailed), 2011 (QS203EW)» - Dette tallet inkluderer med andre ord også innvandrere fra Romania og Bulgaria i Southampton

²¹⁸ Trevana, McGhee og Heath, «Location, Location?», 675

²¹⁹ Encyclopedia Britannica, «Southampton»

²²⁰ BBC News, «Election 2015: Southampton Itchen Parliamentary constituency»

²²¹ Denham [intervju]

stående som et tidlig eksempel på intern Labour-skepsis til enkelte av følgene av A8-innvandringen, og oppdagelsen av at denne innvandringen var langt større enn ventet. I følge ham selv søkte Denham å bevisstgjøre de tre ministrene på toppen, Blair, Brown og Clarke, om hvordan arbeidsinnvandring fra A8-landene spilte inn i lokalmiljø som så særlig stor innvandring. I intervjuet mitt med ham skildret Denham situasjonen lokalt i Southampton i den umiddelbare tiden etter EU-utvidelsen slik:

Broadly speaking, 15 000 people came to Southampton from the accession states in the 12 to 18 months after accession. Southampton has a population of 200 000. That's a huge number of people, almost all of a working age. It was very visible: two or three coaches would pull up outside Southampton railway station every Sunday afternoon, and people would get off with their suitcases. And there were some fairly immediate impacts (...) In contrast to almost every previous wave of immigration to this city the A8 migrants were geographically dispersed in the city from the very beginning. Traditionally, migration from the Caribbean, from Africa, from Asia, from the Middle East into Southampton has tended to start off in the two inner city wards. And then, as people become economically established, they move out of the area. For all sorts of reasons, I wouldn't say I had a handle on all of it. The Polish population from the beginning spread out into areas that had never actually had a lot of migration in the past. So, the impact was much more tangible.²²²

Denham skrev i notatet at A8-innvandrere 18 måneder etter EU-utvidelsen i 2004 utgjorde 9% av den arbeidsføre befolkningen i Southampton.²²³ I intervjuet kunne Denham fortelle om hele gater i byen som på relativt kort tid gikk fra å være familiestrøk til at det bare bodde

²²² Denham [intervju] - Den observante leser vil legge merke til at tallene Denham presenterte her er noe større enn de jeg har presentert tidligere i teksten. Jeg presenterte imidlertid tall fra 2011, da Storbritannia befant seg midt i en omfattende økonomisk nedgangstid, og den nyvalgte konservative regjeringen drev en økonomisk politikk preget av innstramning og nedskjæringer. Dette rammet selvfølgelig også arbeidslivet, og arbeidsledigheten, og det er sannsynlig at mange A8-arbeidere, som en svært mobil innvandrergruppe, returnerte hjem i disse årene slik at tallene for 2011 er lavere enn de ville vært noen år i forveien.

Innvandringen var på sitt aller høyeste umiddelbart etter EU-utvidelsen, noe som gjør at Denhams tall kan virke sannsynlige og riktige.

²²³ Denham, «The Impact of EU migration»

østeuropeiske arbeidere, stort sett menn, i husene. I tillegg var disse husene ofte overfylt av slike leietakere. Videre fortsatte han:

*So that was the first thing. The second thing is, despite what government civil servants continue to tell ministers, there was an economic impact. Now, there were two. One was that a number of jobs that hadn't been filled were filled. (...) But much more seriously was the impact on wages in the self-employed sector: where the day-rate for a building worker, for a brick layer, a skilled brick layer, in Southampton in 2004 was £120 a day, a year later it was £60.*²²⁴

Denham mente videre at denne lønnsutviklingen ikke kom til syne i den offisielle WRS-statistikken fordi slik statistikk ikke dekket de som var selvstendige næringsdrivende. På denne måten var man ikke nødvendigvis klar over denne typen negativ lønnsutvikling i Whitehall. Denhams påstander har senere blitt bekreftet fra andre hold, i en rapport fra 2014 viste det uavhengige rådgivende organet Migration Advisory Committee at innvandring med lav kompetanse, som også innebærer størsteparten av de selvstendig næringsdrivende innvandrerne, hadde negativ innvirkning på lønnsnivået i særskilte sektorer av arbeidslivet og lokale områder.²²⁵ Videre uttrykte Denham i notatet bekymring for at det skulle oppstå motsetninger mellom arbeidsinnvandrere fra A8-landene og konkurrerende lokal arbeidskraft, som på grunn av lønnsnivået måtte se seg utkonkurrert av A8-arbeiderne.²²⁶ Dette gjaldt særlig i bygg- og anleggsbransjen. Denham advarte også mot økende utnyttning av A8-arbeidere, at deres arbeidsrettigheter ble nedprioritert av arbeidsgivere, og at sosial dumping fant sted.²²⁷

Denham bekymret seg i tillegg mot presset A8-innvandringen la på Southamptons offentlige tjenestetilbud. Man hadde, gjennom tidligere innvandring, allerede erfart press på slike tjenester.²²⁸ Tjenestene Denham i 2006 påsto var under press var blant annet språkopplæringen, tilgangen på sosialboliger, og skolevesenet, i tillegg til helsetilbudet i byen.²²⁹

²²⁴ Denham [intervju]

²²⁵ Migration Advisory Committee, *Migrants in low-skilled work*, 3

²²⁶ Denham, «The Impact of EU Migration»

²²⁷ Denham, «The Impact of EU Migration»

²²⁸ Denham, «The Impact of EU Migration»

²²⁹ Denham, «The Impact of EU Migration»

Videre innsyn i hvilken påvirkning arbeidsinnvandringen fra A8-landene hadde på lokalmiljøet i Southampton i nærheten av dette tidsrommet blir redegjort for i rapporten *East European nationals living in Southampton* som ble skrevet av Simon Winkworth, Jola Kalinowska og Vanella Mead og ble utgitt i februar 2007, ett år etter at Denham sendte sitt notat, av Southampton City Council. Denne rapporten søkte å kartlegge hvordan A8-innvandringen utfoldet seg og hvilke utfordringer man sto ovenfor lokalt i Southampton som følge av denne innvandringen og hvordan denne innvandringen potensielt ville legge press på ytelser og tilbud som byrådet sto for.²³⁰ Denne rapporten er forholdsvis sjelden i sitt slag, som et tidlig eksempel på lokale myndigheters kartlegging av A8-innvandringens innvirkning på lokale ytelser. Rapporten bygget blant annet på en spørreundersøkelse av et utvalg av østeuropeiske innvandrere boende i byen, samt en del av Southamptons befolkning som hadde A8-arbeidere som kollegaer. Dette ble gjennomført i 2006.²³¹

I denne rapporten ble tallet på A8-innvandrere i byen satt til mellom 10 000 og 12 000, dette er rimelig samsvarende med Denhams tall for det foregående året.²³² Southampton City Councils rapport henviste også til at andre hadde angitt tallet på A8-andelen av befolkningen i Southampton til å ligge på 25 000 individer.²³³ Dette ville ha tilsvart omtrent en tiendedel av byens befolkning. Slik ser en at det finnes store variasjoner i anslagene på hvor stor innvandringen til den sørøstengelske byen var. Winkworth, Kalinowska og Mead spekulerte lite i hva årsaken til den store variasjonen i de rapporterte tallene på lokale A8-innvandrere kunne skyldes. Det er imidlertid rimelig å anta at det i hvert fall delvis kan skyldes vanskeligheten med å kontrollere hvor stor innvandringen fra A8-landene var, samt det faktum at denne typen innvandrere gjerne har vært svært mobile og lett flytter tilbake til hjemlandet sitt om de ikke lyktes.

I byrådsrapporten malte man et nokså positivt bilde av arbeidsinnvandrere fra A8-landene i Southampton anno 2006 og 2007. A8-arbeidere ble fremstilt som stort sett fornøyde med sin situasjon, både med lønnsnivået og typen arbeid de ble tilbudt.²³⁴ Likevel fant også Winkworth, Kalinowska og Mead tilfeller av at A8-arbeidere var blitt utnyttet av sine arbeidsgivere, og blitt lavere lønnet enn det lokale lønnsnivået egentlig tilsa. Dette stemmer

²³⁰ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 3

²³¹ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 10

²³² Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 2

²³³ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 7

²³⁴ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 15

overens med Denhams gjengivelse av situasjonen, hvor underbetalte A8-arbeidere bidro til å presse lønnsnivået ned i yrkesområder som var populære blant A8-arbeidere.

En annen bivirkning av stor innvandring fra A8-landene var, både i følge Denham og byrådsrapporten, økte fødselsrater. Rapporten gjengir at det finnes anekdotiske tegn på at man opplevde økt press på Southamptons kvinnehelsetjenester fra østeuropeiske kvinner.²³⁵ I følge Denham var dette presset så stort at det hindret lokale jordmødre fra å drive mindre klinikker utenfor bykjernen, slik at de måtte stenge.²³⁶ Lokalavisen Daily Echo kunne rapportere om stengingen av en slik klinikk i november 2005. Da måtte Romsey Birthing Centre stenge, på grunn av mangel på jordmødre fordi det pågikk en babyboom i regionen.²³⁷ Avisen skrev imidlertid ikke noe om at de økte fødselsratene i området kunne skyldes at en stor andel av de som fødte i 2005 var kvinner fra A8-landene, kvinner som ikke hadde vært i byen et drøyt år i forveien.

I notatet skriver Denham at de samfunnsmessige virkningene av at A8-innvandringen, i hvert fall i enkeltområder, var langt større enn forventet, og potensielt ville få negative ringvirkninger. Dette gjaldt særlig for «social cohesion», for offentlige tjenesters ytelsesgrad og for støtten til partiet.²³⁸ Han bekymret seg for at det skulle oppstå splittelse mellom A8-innvandrerne og den resterende lokalbefolkningen i Southampton, om det oppsto en opplevelse av at A8-innvandrerne la unødige press på de lokale offentlige ytelsene.²³⁹ Denham avsluttet notatet sitt med å advare om at hvis ikke Labour-regjeringen anerkjente eller diskuterte problematikken som var relatert til A8-innvandringen, så ville det straffe seg for Labour i valgsammenheng og skape spenninger i lokalsamfunn. Han kom også med et forslag til en handlingsplan.²⁴⁰ Denne forsøksvise handlingsplanen inneholdt blant annet forslag om større støtte til lokale myndigheter som hadde opplevd stor innvandring fra A8-landene, en anbefaling om videre forskning om virkningene av denne innvandringen, etableringen av bedre og mer helhetlig statistikk over A8-innvandringen, og at man burde ha en strengere innvandringspolitikk ovenfor innvandrere fra land utenfor EU, for å lettere kunne dempe presset som kom med A8-innvandringen. Labour burde også ha A8-innvandringen i mente

²³⁵ Winkworth, Kalinowska og Mead, *East European nationals living in Southampton*, 20

²³⁶ Denham [intervju]

²³⁷ Kennedy, «Please don't close our birthing centre»

²³⁸ Denham, «The Impact of EU Migration»

²³⁹ Denham, «The Impact of EU Migration»

²⁴⁰ Denham, «The Impact of EU Migration»

når man skulle avgjøre hvorvidt man skulle innføre restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A2-landene, Bulgaria og Romania, når disse landene ble EU-medlemmer på nyåret i 2007, mente Denham.²⁴¹

I følge Denham sendte han notatet sitt til Blair, Brown og Clarke på eget initiativ. Han hadde ikke blitt utsatt for press fra lokalpolitikere i Southampton før han gjorde dette.²⁴² Likevel viser det faktum at byrådsrapporten ble produsert at også lokale myndigheter var bevisst på utviklingen som fant sted, selv om rapporten ble produsert et år etter at Denham sendte notatet sitt.

Denham ytret seg ikke kritisk til arbeidsinnvandringen i den britiske offentligheten før etter at Labour hadde tapt valget i 2010, da han fikk tildelt en ny ministerpost i 2007, men hadde fortrolige samtaler med velgerne sine om emnet gjennom hele perioden.²⁴³

*The thing that has caused most anxiety and most stress in the wider population has, I think I'll go this far, has not actually even been the impact of migration. It has been the sense that you're not allowed to talk about it, and that no one's listening and no one understands.*²⁴⁴

Med andre ord var Denhams velgere mer opprørt over den slags konsensuskultur hvor det ikke var akseptabelt å snakke om de mer utfordrende ringvirkningene av A8-innvandringen. Dette er et tegn på at den politiske eliten, med unntak av Denham i følge han selv, ikke forsto de såkalte «vanlige folks» bekymringer knyttet til innvandringen og avfeide det som grunnløs fremmedfrykt. Dette er et tegn på et økende skille mellom den politiske eliten og deres velgere.

I 2007 ble Denham igjen medlem av regjeringen som universitet-, innovasjons- og ferdighetsminister, og følte dermed at han ikke kunne kritisere Labour-regjeringens politikk på dette området. Han fremmet imidlertid emnet til diskusjon innad i kabinettet, noe også Hilary Benn gjorde, som var miljø- og jordbruksminister.²⁴⁵

Jeg har tidligere nevnt at Southampton i senere år har fått stor oppmerksomhet fra riksmidlene for sin store andel av arbeidsinnvandrere fra A8-landene. Har dette også vært et

²⁴¹ Denham, «The Impact of EU Migration»

²⁴² Denham [intervju]

²⁴³ Denham [intervju]

²⁴⁴ Denham [intervju]

²⁴⁵ Denham [intervju]

tema i lokalpressen? Svaret ser ut til å være nei, i hvert fall i de første par årene etter utvidelsen. Jeg har søkt i arkivene til Southamptons lokalavis, og avis for hele Hampshire-grevskapet, Southern Daily Echo. I den grad Daily Echo har sendt saker om A8-innvandring i trykken, så har det stort sett vært saker med en «human interest»-vinkling. Man ser ikke ut til å ha løftet fram lokale innvandringspolitiske utfordringer knyttet til innvandring fra A8-landene i de første par årene etter EU-utvidelsen. Har man skrevet saker om A8-innvandrere, har de som regel konsentrert seg om kulturutveksling.

Det er til slutt viktig å nevne at Denham ikke fikk noen særskilt respons fra verken Blair, Brown eller Clarke når han sendte notatet i 2006. I følge Denham selv enset knapt Clarke notatet, ei heller Blair. Brown fikk departementet sitt til å se på det, men fikk angivelig tilbakemelding derifra om at Denhams notat bygde på feilaktige fakta.²⁴⁶ En kan slik si at Denhams notat, og problemene det fortalte om, ble fortiet av Labours partiledelse. Det viser også at partiet ikke ønsket noen omfattende diskusjon om denne typen innvandring sine virkninger på dette tidspunktet. Denhams notat var ikke direkte et bidrag til at regjeringen, eller store deler av det parlamentariske Labour for øvrig, fikk endret sitt syn på arbeidsinnvandring fra EU. Han kan sees på som en av de tidligste interne kritikerne av Labours innvandringspolitikk på dette feltet. Kritikken av New Labour-regjeringens avgjørelse om å ikke innføre restriksjoner skulle imidlertid bli skarpere i tiden som fulgte Denhams notat, da den tabloide delen av pressen og ulike rivaliserende opposisjonspartier i økende grad tok tak i saken.

4.3.3 En ny restriksjonsdebatt

På tampen av Blairs periode som statsminister sto en ny EU-utvidelse for døren. Denne gangen var det Bulgaria og Romania som skulle bli medlemmer 1. januar 2007. Formelt sett blir dette regnet som en del av den samme utvidingsbølgen av EU som utvidelsen i 2004, altså den femte i rekken. Fordi det denne gangen var to «accession states», blir disse landene gjerne omtalt under betegnelsen A2. Denne gangen ble den grunnleggende lovgivningen for EU-utvidelsen, European Union (Accessions) Act 2006, debattert i det britiske parlamentet fra begynnelsen av oktober 2005 og til den var ferdig gjennomgått i Overhuset i februar 2006. Denne gangen valgte man å innføre overgangsrestriksjoner i en mer tradisjonell forstand. Tradisjonelle overgangsrestriksjoner i dette tilfellet utgjorde to forskjellige ordninger for

²⁴⁶ Denham [intervju]

faglærte arbeidere, og to kvotebaserte ordninger for ufaglærte arbeidere i matvareindustrien og jordbruket, i tillegg kunne studenter fra A2-landene som studerte i Storbritannia få jobbe 20 timer i uka mens de studerte, og jobbe fulltid i ferier.²⁴⁷ Blant andre EU-land var det også utbredt å innføre restriksjoner, samtlige av EU15-landene innførte restriksjoner med unntak av Finland og Sverige.²⁴⁸ De britiske restriksjonene gjaldt i hele overgangsperioden på syv år, og gjaldt med det frem til 1. januar 2014. A2-arbeidere fikk med andre ord en ganske annen mottagelse og færre muligheter tildelt av britiske myndigheter, enn det arbeidere fra A8-landene fikk bare to til tre år i forveien. Hva hadde endret seg på den tiden?

En vil huske fra forrige kapittel at én av hovedgrunnene til at det ble stor medieoppmerksomhet rundt avgjørelsen om å åpne for arbeidsinnvandring fra A8-landene på sen vinteren og våren 2004 var oppslag om at man med denne avgjørelsen ble stående i fare for at store grupper av en sentral- og østeuropeisk rombefolkning skulle komme fra disse landene til Storbritannia, og at disse kom for å leve på den britiske velferdsstaten. Bulgaria og Romanias rombefolkninger var av de aller største i Europa. Likevel hadde også A8-land som Ungarn også en forholdsvis stor rombefolkning i forhold til innbyggertallet sitt. I 2004 hadde med andre ord utsikten til å få innvandrere med rom-bakgrunn ikke skremt Labour fra gi full bevegelsesfrihet til A8-borgere, men det kan tenkes at mediesirkuset som oppsto rundt dette våren 2004 bidro til at man ikke gjorde det samme i 2007.

Hovedspørsmålet i denne sammenhengen vil likevel være om innvandringen fra A8-landene, og det faktum at denne innvandringsstrømmen ble større enn det som hadde vært forventet, kan ha spilt noen rolle i avgjørelsen om å innføre langt strengere restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A2-landene? For å finne ut av dette har jeg undersøkt parlamentsdebatter fra da avgjørelsen om å innføre overgangsrestriksjoner ovenfor A2-arbeidere ble diskutert i Underhuset og når European Union (Accessions) Act 2006 ble drøftet.

Der lovnaden om at A8-arbeidere skulle få så å si ubegrenset adgang til det britiske arbeidsmarkedet kom forholdsvis tidlig i prosessen frem mot EU-utvidelsen i 2004, allerede i desember 2002, kom den endelige kunngjøringen fra regjeringen om at det samme ikke ville gjelde for A2-arbeidere og at overganger ville innføres nokså sent i prosessen. Den endelige

²⁴⁷ Gower og Hawkins, *Ending of transitional restrictions for Bulgarian and Romanian workers*, 5

²⁴⁸ BBC News, «EU free movement of labour map»

uttalelsen kom fra innenriksminister John Reid den 24. oktober 2006, i realiteten to måneder før EU-utvidelsen fant sted.²⁴⁹ Tonen var langt mer forsiktig denne gangen. Selv da europaminister Douglas Alexander introduserte utkastet til det som da var European Union (Accessions) Bill den 1. november 2005, fastslo han at:

*A decision on the level of access will be taken next year after closer consideration of the state of the labour market, other member states' decisions, and the impact of the last enlargement in 2004. It will be implemented only after parliamentary approval.*²⁵⁰

Denne gangen ville man være helt sikker på at man ikke ble stående alene som den eneste store økonomien i EU med åpne grenser for arbeidere fra land med et nylig ervervet EU-medlemskap. Hvis det i så fall skulle bli saken, så skulle man være helt sikker på at den britiske økonomien ville kunne håndtere det. Europaministeren ble utfordret på dette av Labour-politikeren Keith Vaz, som oppfordret regjeringen til å føre den samme politikken som i 2004, og åpne arbeidsmarkedet for arbeidere fra A2-landene.²⁵¹ Alt i alt hadde arbeidsinnvandringen fra A8-landene vært fordelaktig for det britiske samfunnet, hvorfor skulle det ikke også være fordelaktig med fri arbeidsinnvandring fra A2-landene? Vaz fikk støtte fra Labour-politikeren Kevin Barron som heller ikke så noen grunn til at man skulle frykte arbeidsinnvandring fra A2-landene, da slik innvandring allerede fant sted.²⁵² I statsråd Alexanders svar til Vaz kan en tyde en større forsiktighet enn man hadde hatt i oppløpet til 1. mai 2004. Han ville ta avgjørelsen om restriksjoner på et tidspunkt som var nærmere utvidelsesdatoen, blant annet i tilfelle det skulle forekomme endringer i økonomien innen den tid, og ville være sikrere på andre lands beslutninger på dette området.²⁵³

For å grunngi Labour-regjeringens avgjørelse er det også viktig å se på det utenrikspolitiske aspektet. Denne utvidelsen mot øst var ikke på langt nær så stor som den foregående ekspansjonen, og ville trolig ikke forskyve maktbalansen i Unionen stort. Romania og Bulgaria var heller ikke viktige allierte i Irak. Det kan også tenkes at man utpå høsten i 2006 var mindre opptatt av at Storbritannia skulle være en ledende statsmakt i EU, enn det man hadde vært to til fire år i forveien. Det hadde på dette stadiet vist seg at Blairs ambisjoner i EU ikke var oppnåelige.

²⁴⁹ HC Debatt 24. oktober 2006, vol. 450 kol. 82WS – 84WS

²⁵⁰ HC Debatt 1. november 2005, vol. 438 kol. 732

²⁵¹ HC Debatt 1. november 2005, vol. 438 kol. 736

²⁵² HC Debatt 1. november 2005, vol. 438 kol. 752

²⁵³ HC Debatt 1. november 2005, vol. 438 kol. 736

Fra konservativt hold stilte man seg ikke så overraskende kritiske til tanken på å gi A2-arbeidere fritt leide inn i det britiske arbeidsmarkedet som man hadde gjort ovenfor innvandrere fra A8-landene. Her pekte man blant annet på det faktum at både Romania og Bulgaria hadde en betydelig lavere BNP per capita enn det som var gjennomsnittet i EU25.²⁵⁴ Det hadde også vært et faktum ved EU-utvidelsen i 2004, og den omfattende arbeidsinnvandringen hadde kommet som en følge av dette.

I denne sammenhengen er det verdt å nevne at det ser ut til å ha vært større splid innad i Labour i spørsmålet om man skulle ha de samme ordningene for A2-arbeidere som man hadde igangsatt i 2004, eller om man skulle føre en strengere og mer restriktiv politikk denne gangen. Som nevnt var Denis MacShane en uttalt motstander av å innføre strengere restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A2-landene, og det synes Vaz å ha vært enig med ham i. Regjeringen gjennomførte imidlertid en annen og strengere politikk denne gangen, og fikk blant annet støtte i det av John Denham som ønsket strengere restriksjoner ovenfor A2-arbeidere. Denham ønsket «pusterom» før man åpnet det britiske arbeidsmarkedet for arbeidsinnvandrere fra A2-landene fordi, arbeidsmarkedet trengte tid til å absorbere arbeidsinnvandringen fra A8-landene først.²⁵⁵ Også Labourpolitikeren Frank Field ønsket å sette inn strenge restriksjoner ovenfor bulgarske og rumenske arbeidere etter EU-utvidelsen 1. januar 2007.

Det ser ut til at antallet allerede ankomne arbeidsinnvandrere var en viktig forutsetning for Denhams syn i denne sammenhengen. Han påsto at estimatene i Home Office-rapporten hadde slått feil, og at man ikke kunne åpne for ny innvandring på dette tidspunktet ettersom innvandringen fra A8-landene hadde vært så mye større enn forventet. Dette er argumenter som er helt i tråd med innholdet i notatet han sendte et lite halvår i forveien. Da Denham kom med sine uttalelser i august 2006, hadde det gjennom publiseringen av *Accession Monitoring Report* i mai samme år blitt kjent at 392 295 arbeidsinnvandrere fra A8-landene så langt hadde registrert seg gjennom WRS siden EU-utvidelsen nesten to år i forveien.²⁵⁶ En slik rapport ble publisert hvert kvartal av innenriksdepartementet, departementet for arbeid og trygd, den britiske skatteetaten, og samfunns- og lokalstyredepartementet. Denham anslo selv at det egentlig hadde kommet mellom 600 000 og 800 000 fra A8-landene i perioden etter

²⁵⁴ HC Debatt 1. november 2005, vol. 438 kol. 741-742

²⁵⁵ Tempest, «Ex-minister calls for block on new EU migrant workers»

²⁵⁶ Home Office et. al., *Accession Monitoring Report May 2004 – March 2006*, 6.

EU-utvidelsen.²⁵⁷ Uansett om Denhams tall var innenfor rimelighetens grenser i 2006 eller ikke, så viser i alle fall dette at man i noen kretser av Labour hadde blitt oppmerksom på at A8-innvandringen var en del større enn forventet, at det skapte misnøye i hos velgere i enkelte valgkretser, og at dette tjente som en grunn til å sette inn strengere restriksjoner ovenfor A2-arbeidere. Med andre ord førte det faktum at arbeidsinnvandringen fra A8-landene var større enn forventet til at enkelte regjeringspolitikere ville endre politikken ovenfor arbeidsinnvandrere fra nye EU-land, og innføre strammere restriksjoner.

Som tidligere nevnt kom den endelige kunngjøringen av regjeringens politikk på dette feltet i slutten av oktober 2006. I likhet med Denham la Reid vekt på at man først måtte lette trykket fra arbeidsinnvandringen som kom som følge av EU-utvidelsen i 2004:

*The UK will maintain controls on Romania and Bulgaria's access to jobs for a transitional period. The opening of our labour market will take account of the needs of our labour market, the impact of the A10 expansion and the positions adopted by other member states.*²⁵⁸

I denne sammenhengen er det likevel ingen snakk om noen negativ vinkling av A8-innvandring. Innvandringen fra A8-landene ble omtalt av innenriksministeren som en suksess. Det ser også ut til at det er arbeidsmarkedshensyn som i dette tilfellet er det største argumentet for å innføre overgangsrestriksjoner. Dette vitner om at de noe elitistiske ideene om et «liberal pro-European open labour market»-standpunkt MacShane hadde hatt i oppløpet til 1. mai 2004, og fremdeles hadde, ikke lenger var et førende prinsipp for politikktviklingen. Selv om virkningen av A8-arbeideres frie tilgang på det britiske arbeidsmarkedet ikke nødvendigvis førte til noen stor retorisk forandring i hvordan EU-innvandring ble vinklet, så var det med på å forårsake en endring i Labour-regjeringens praktisk politikk på området bare to til tre år senere.

²⁵⁷ Tempest, «Ex-minister calls for block on new EU migrant workers»

²⁵⁸ HC Debatt 24. oktober 2006, vol. 450 kol. 83WS

4.4 Oppsummering: Ble A8-innvandringens utfordringer behandlet av Labour-regjeringen?

Har så avgjørelsen om å tillate restriksjonsfri arbeidsinnvandring fra A8-landene bidratt til et skifte i Labour-politikerens standpunkt i debatten om innvandring, og når i så fall skjedde dette? Allerede i 2006, i forkant av Romanias og Bulgarias innlemmelse i EU, kan man skimte en endring i holdningen til fri arbeidsinnvandring fra nye EU-land. Enkelte av de utenrikspolitiske forutsetningene for at Storbritannia åpnet for fri arbeidsinnvandring fra A8-landene gjaldt ikke i Bulgarias og Romanias tilfelle, og dette kan ha spilt en stor rolle for denne avgjørelsen. Verken Romania eller Bulgaria var viktige allierte for Storbritannia og USA i Irak, og det var dessuten lite trolig at denne EU-utvidelsen ville bety et like stort maktskifte innad i EU som A8-utvidelsen hadde betydd. I tillegg er det et faktum at Labour-regjeringen ønsket at arbeidsinnvandringen fra A8-landene skulle «roe seg» noe før man vurderte å innføre de samme ordningene for A2-arbeidere. Slik ser en at den liberale avgjørelsen tatt ovenfor A8-arbeidere, og innvandringen det førte til, resulterte i en mer restriktiv politikk ovenfor senere innvandregrupper.

På omtrent samme tid som man bestemte seg for å ikke være like liberale ovenfor A2-arbeidere som man hadde vært ovenfor A8-arbeidere, kan man se at enkelte interne Labour-kritikere av den frie innvandringen begynner å dukke opp. Disse har gjerne sitt utspring i to ulike fløyer av partiet, fra den venstreorienterte fløyen av Labour, som er mest opptatt av å ikke svikte dem som også stemte på Old Labour, og fra en mer konservativ og euroskeptisk fløy i partiet, representert ved Frank Field. Et viktig aspekt for hvem som ytrer seg om dette er at de gjerne representerte valgkretser hvor innvandringen var mer fremtredende og mer synlig enn i andre områder, og at disse Labour-politikerne tidlig så de lokale utfordringene som innvandringen skapte. Dette er John Denham et soleklart eksempel på. Et annet eksempel på dette er Jon Cruddas, som hørte til venstrefløyen i partiet og som representerte London-valgkretsen Dagenham.

Etter hvert ble det politiske fokuset imidlertid mer rettet mot lokalmiljø som måtte tåle stort press på blant annet kommunale ytelser på grunn av spesielt stor arbeidsinnvandring fra EU og særlig A8-landene. I 2009, i Browns statsministerperiode, ble Migration Impact Fund opprettet. Dette fondet hadde som sitt formål å motvirke dette presset på lokalpolitiske

ytelser, og hadde sin bakgrunn i to rapporter som kom fra samfunns- og lokalstyredepartementet publisert henholdsvis sommeren 2008 og våren 2009. Disse rapportene bar navnet *Managing the Impacts of Migration: A Cross-Government Approach* og *Managing the Impacts of Migration: Improvements and innovations*. Migration Impact Fund distribuerte i de årene det fantes et årlig beløp på £35 millioner rundt til lokale myndigheter.²⁵⁹ En ser altså at man etter tre år begynte å komme problemene som Denham skisserte i 2006-notatet sitt i møte, og at man anerkjente at det fantes problematiske virkninger av A8-innvandringen.

Hvorfor ble ikke Denhams notat viet større oppmerksomhet av Labour-partiets ledelse? Dette kan skyldes en rekke faktorer. For det første passet ikke Denhams notat inn i New Labours ledende tro på at arbeidsinnvandring nærmest alltid ville være fordelaktig for den britiske økonomien, som fremdeles presterte svært godt. Det kan også tenkes at Denhams forslag ble nedprioritert i en tid hvor andre politiske saker ble følt som viktigere. Det meste av den innvandringspolitiske oppmerksomheten til New Labour-regjeringene ble dessuten viet til asylpolitikken. Asylpolitikken kunne man stramme inn på, noe som vanskeligere lot seg gjøre med A8-innvandringen. Utenrikspolitikken krevde også stor oppmerksomhet. Det skal også sies at problematikken knyttet til arbeidsinnvandring fra A8-landene ennå ikke hadde blitt et veldig uttalt problemområde for Labour i 2006 til 2007, sammenlignet med den offentlige oppmerksomheten som kom til å bli rettet mot det etter at finanskrisen gjorde sitt inntog i 2008. Det kan slik tenkes at man ikke følte at det var veldig presserende å gjøre noe med det.

En skal imidlertid ta Denhams egne påstand om at han ikke ble hørt med en klype salt. Det kan tenkes at han ser slik på hendelsesforløpet, og plasserer seg selv på «rett» side av historien som en rasjonell kritiker av virkningene av A8-landene. For sett sammen med at man tok høyde for den langt større enn forventede innvandringen fra A8-landene da man innførte de mye strengere restriksjonene ovenfor arbeidsinnvandrere fra A2-landene, og at man på et senere tidspunkt skulle komme til å lansere Migration Impact Fund, ser det ut til at Denhams standpunkt ble tatt med i betraktningen i Labour-regjeringens politikkutforming. Selv om han kanskje ikke selv direkte påvirket regjeringen og man ikke fulgte alle hans anbefalinger. Han fikk det, i hvert fall delvis, som han ville til slutt.

²⁵⁹ gov.uk, «FOI release: Money allocated to the Migration Impact Fund, 2009 to 2011».

5 Ny leder og feilslått populisme

5.1 Introduksjon

I den resterende perioden Tony Blair var statsminister ser altså ikke spørsmålet om A8-innvandringens omfang og hva det betydde for det britiske samfunnet ut til å ha vært av voksende viktighet i den britiske offentligheten. Det kunne imidlertid ikke sammenlignes med viktigheten spørsmålet skulle få. Det sto heller ikke særlig høyt oppe på Labours egen agenda. Den 27. juni 2007 trådte Blair av, og den til da tilsynelatende evige kronprinsen i partiet, Gordon Brown, slapp til som både partileder og statsminister.

For Brown og resten av Labour-ledelsen var intensjonen fra begynnelsen av å lyse ut et nytt valg nokså umiddelbart etter overtagelsen av statsministervervet, slik at hans rolle som statsminister kunne ha legitimitet i seg selv og man fikk en hel femårsperiode å styre i. Umiddelbart etter lederovertakelsen tilsa meningsmålingene at Brown og Labour ville vinne et nytt valg, selv om de ville ha prestert dårligere enn i 2005.²⁶⁰ Utlysningen av et nytt valg lot imidlertid vente på seg, samtidig som Labour opplevde synkende popularitet i opinionsmålinger. Sett opp mot de konservatives nye og forholdsvis unge partileder, David Cameron, virket Brown ukarismatisk. I 2010 *måtte* det avholdes valg, og Labours nederlag ble et faktum.

I Browns treårige statsministerperiode skulle finanskrisen komme til å kreve mest oppmerksomhet. Øivind Bratberg skriver i kapittelet om Gordon Brown i oversiktsverket *Britiske statsministre 1900-2005* at Brown, som hadde god finanspolitisk erfaring etter ti år som finansminister, skal ha mye av æren for å ha reddet Storbritannia ut av den verst tenkelige krisen landets økonomi kunne ha havnet i.²⁶¹ Tøffere tider i økonomien har imidlertid forsuret mang en befolknings forhold til innvandrere, noe som også kan synes å være tilfellet i Storbritannia på tampen av det første tiåret i 2000-tallet. Med en slags

²⁶⁰ Bratberg, «Kapittel 21: Sosialdemokratiets tviler: Gordon Brown», 611

²⁶¹ Bratberg, «Kapittel 21: Sosialdemokratiets tviler: Gordon Brown», 614

skjebnens ironi førte imidlertid også de økonomiske nedgangstidene til at nettoinnvandringen fra A8-landene sank, og at flere av disse arbeidsinnvandrerne reiste hjem igjen.

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på de resterende tre årene New Labour satt i regjering, og hvordan forholdet til A8-innvandringen utviklet seg i årene fra overtakelsen i 2007 til Labour tapte valget i 2010. Dette har i svært liten grad blitt behandlet grundig i den eksisterende forskningslitteraturen. Underproblemstillingen for dette kapitlet blir dermed nokså lik som i det foregående kapitlet:

Har reaksjonene på avgjørelsen om å ikke begrense A8-arbeideres bevegelsesfrihet bidratt til å endre Labour-politikerens standpunkt i debatten om innvandring i perioden juni 2007 til mai 2010?

Jeg vil også se nærmere på hvordan spørsmålet om arbeidsinnvandring fra EU påvirket Labour-partiets forhold til sine velgere. Det har vært populært å karakterisere Labour-lederskapet som noe «bakpå» i politikken på et generelt nivå, og også i spørsmålet om arbeidsinnvandring fra A8-landene i løpet av Browns periode. Om så, vil jeg i dette kapitlet vurdere om dette kan forklares med elitisme kombinert med dårlige prestasjoner på meningsmålinger og voksende politikerforakt i Labours velgerbase.

5.2 Er det rasistisk å ville snakke om innvandring?

Øivind Bratberg karakteriserer Browns regjeringstid som en periode hvor partiet og særlig statsministeren var på etterskudd, og hvor andre aktører enn regjeringspartiet satte den politiske dagsordenen.²⁶² I årene Brown satt ved roret ble A8-innvandringen en større sak i mediene, blant annet løftet av den globale finanskrisens inntog i alles bevissthet fra 2008 av. En tydelig indikator på dette var at innvandringskritiske og euroskeptiske nisjepartier på ytre høyre fløy i det britiske politiske spektrumet som British National Party (BNP) og UK Independence Party (UKIP) fikk økt oppslutning i ulike valg i denne perioden. Dermed blir også saken om arbeidsinnvandring fra EU en stadig viktigere sak for et Labour-parti som

²⁶² Bratberg, «Kapittel 21: Sosialdemokratiets tviler: Gordon Brown», 618

opplevde synkende popularitet på opinionsmålingene i disse årene, kan hende også i denne sammenhengen på etterskudd.

I årene med Brown som statsminister fikk Labour en målsetting om å få innvandringsnivået ned. I 2008 annonserte innvandringsminister Phil Woolas at man måtte få en strengere innvandringspolitikk på grunn av økt arbeidsledighet og finanskrise.²⁶³ Labour ble også utfordret av innvandringsfiendtlige partier, blant annet i lokalvalget i 2009.

5.2.1 Brown og «Britishness»

Et viktig begrep for Brown i hans statsministerperiode var «Britishness». Dette var klart allerede før han trådte inn i statsministerembetet. Allerede i 2006 kunne statsviteren Simon Lee peke ut at en britiske identitet og Storbritannia for øvrig var et sentralt tema for den daværende partikronprinsen. Han dømte Browns prosjekt «The British Way», og mente at dette erstattet Blairs prosjekt «The Third Way», som var New Labour-prosjektet som en tredje vei mellom det gamle, mer sosialistiske Labour og Thatcher-æraens nyliberalisme.²⁶⁴

Allerede før han trådte inn i statsministerembetet var altså britisk identitet, «Britishness», et viktig tema for Gordon Brown. Et eksempel på dette er blant annet en tale han holdt under et seminar om «britiskhet» i Commonwealth club i London, mens han fremdeles var finansminister, i februar 2007. I denne talen understreket Brown at en britisk patriotisme hadde vokst frem over kort tid.²⁶⁵ Brown viste for øvrig god forståelse for at en slik oppfatning hadde vokst hos folket. I denne talen fremmet Brown et mål om at den britiske nasjonale identiteten måtte få vokse seg større, og mer enhetlig, og at dette ville være til fordel for både små- og storsamfunn.

En sterk nasjonal patriotisme blir ofte sett i motsetning til en europeisk identitet, og i denne sammenhengen er det verdt å nevne Browns noe keitete omgang med EU i perioden hans som statsminister. Brown var ingen EU-entusiast. Dette hadde visstnok vært et trekk ved ham siden han var nokså fersk i rollen som finansminister.²⁶⁶ Det mest brukte eksempelet på Browns noe bakstreverske forhold til europeisk integrasjon er det faktum at da alle EUs statsledere var samlet i Lisboa i 2007 for å undertegne Lisboa-traktaten, var den eneste

²⁶³ Glendinning, «Immigration minister calls for cap on newcomers»

²⁶⁴ Lee, «Gordon Brown and the 'British Way'», 369

²⁶⁵ Guardian, «Full text of Gordon Brown's speech»

²⁶⁶ Geddes, *Britain and the European Union*, 96

statslederen som manglet Brown. Han hadde sendt utenriksminister David Miliband i sitt ærend. Brown undertegnet traktaten alene, senere på dagen.²⁶⁷

En voksende opptatthet av viktigheten av en britisk identitet og et noe forverret forhold til EU ga seg også utslag i spørsmålet om arbeidsinnvandring fra Øst- og Sentral-Europa. Det fremste eksempelet på dette i Browns tilfelle er hans første tale som partileder og statsminister til Labour-landsmøtet i september 2007, hvor ordlyden «British jobs for British workers» ble benyttet. Brown hadde kommet med en slik slagord-aktig uttalelse også ved tidligere anledninger, i oppløpet til overtagelsen av statsministerrollen og over sommeren og den tidlige høsten i 2007. Uttalelsene Brown kom med i løpet av landsmøtetalen har imidlertid blitt stående som det fremste av disse uttalensene fordi signaleffekten uttalelsen sendte akkurat denne gangen var såpas stor. Dette var tross alt landsmøtetalen til landets statsminister, og den fikk stor oppmerksomhet. Formuleringen «British jobs for British workers» ble satt i en sammenheng med viktigheten av at Storbritannia måtte realisere den iboende potensialet som lå i befolkningen. Storbritannia skulle delta i en globalisert økonomi, og alle briter måtte få gode muligheter til å bidra slik at den britiske økonomien presterte best mulig i denne sammenheng. Dette inkluderte blant annet at man skulle styrke den britiske fagarbeideropplæringen. Brown understrekte at arbeidsledigheten fremdeles var svært lav, og at flere angivelig var i arbeid i Storbritannia på dette tidspunktet enn noen gang før i historien.²⁶⁸

*As we set out on the next stage of our journey this is our vision: Britain leading the global economy - by our skills and creativity, by our enterprise and flexibility, by our investment in transport and infrastructure - a world leader in science; a world leader in financial and business services; a world leader in energy and the environment from nuclear to renewables; a world leader in the creative industries; and yes - modern manufacturing too - drawing on the talents of all to create British jobs for British workers.*²⁶⁹

At Brown valgte å formulere seg med akkurat ordlyden «British jobs for British workers» skulle skape svært uheldige assosiasjoner sett fra Labour-ledelsens ståsted. Ikke bare var forslaget, slik det stort sett ble tolket, umulig å gjennomføre da det er umulig å favorisere ett av EU-landenes arbeidere framfor et annets i EUs indre marked. Det var, og er, ulovlig og

²⁶⁷ Geddes, *Britain and the European Union*, 97

²⁶⁸ BBC News, «Gordon Bown's speech in full»

²⁶⁹ BBC News, «Gordon Bown's speech in full»

strider mot de fire frihetene som er EUs grunnleggende prinsipper. Formuleringen var også uheldig i så måte at «British jobs for British workers» også hadde blitt benyttet som et slagord av det høyre-radikale, proteksjonistiske og svært innvandringskritiske partiene BNP og National Front. Her er det verdt å nevne at også det proteksjonistiske og innvandringskritiske partiet UKIP har vektlagt begrepet «Britishness». Partiet vedholdt for eksempel i valgprogrammet sitt for 2010 at den britiske identiteten hadde blitt svekket av multikulturalisme.²⁷⁰ Selv om Brown ikke hadde den samme tilnærmingen til britisk patriotisme som UKIP, har i ettertid denne retoriske likheten mellom Brown og de proteksjonistiske partiene UKIP og BNP blitt karakterisert som uheldig for Browns del. Det forsterker også argumentet om at Brown, med sin vektlegging av å styrke en britisk identitet, henvendte seg til innvandrings-skeptiske andeler av Labours velgerbase og lånte retoriske fjær fra ytterste høyre fløy for å vinne tilbake frafalne velgere.

Brown måtte tåle kross kritikk for uttalelsen om «British jobs for British workers». Ved parlamentsåpningen i november samme år benyttet opposisjonslederen, David Cameron, anledningen til å kritisere Browns uttalelser, og fremheve at de ikke var gjennomførbare, og var et uttrykk lånt av National Front.²⁷¹ Det skapte også furore innad i Labour. Et eksempel på dette kom fra Labour-mannen og John Denhams arvtager som leder av Home Affairs select Committee, Keith Vaz, som uttrykte bekymring for at Brown nå argumenterte for et slags «sysselsettingsapartheid»:

*There has also been talk recently of the importance of British jobs for British people. I worry about that statement. It lacks credible arguments, and some have suggested that it appears to amount to little more than employment apartheid. It assumes that foreign workers are somehow stealing jobs from United Kingdom workers, an idea for which there is absolutely no evidence. It also raises the question: how do we ensure that jobs are going to British people and what do we classify as British?*²⁷²

Flere regjeringsmedlemmer, blant andre John Denham, forsvarte statsministeren. Man vedgikk at selve formuleringen var uheldig, men mente samtidig at statsministerens uttalelser hadde blitt tatt i verste mening av både interne og eksterne kritikere. Det handlet mer om at

²⁷⁰ UK Independence party, «UKIP Manifesto»

²⁷¹ HC Debatt 6. november 2007, vol. 467 kol. 22

²⁷² HC Debatt 6. november 2007, vol. 467 kol. 124

man skulle oppnå full sysselsetting og med det forbedre for eksempel lærlingeordningene, enn at man skulle utestenge EU-arbeidere fra det britiske arbeidsmarkedet.²⁷³

I denne sammenhengen er det viktig å nevne at innvandringskritiske protest- og nisjepartiene UKIP og BNP hadde relativt sterk fremgang i Browns regjeringstid. Ved lokalvalget i 2008 vant BNP sitt første sete i London Assembly, organet som blant annet har som ansvarsområde å granske handlingene til Londons ordfører.²⁷⁴ Partiet hadde også god fremgang i resten av landet ved dette valget. Også i valget til EU-parlamentet i 2009 seilte både BNP og UKIP frem, med henholdsvis 6,3% og 16,6% oppslutning.²⁷⁵ UKIP ble med det nest største parti fra Storbritannia i EU-parlamentet. Det er også verdt å nevne at UKIP gjorde det bedre i Sørøst-England enn i landsgjennomsnittet, og fikk 18,8% oppslutning her.²⁷⁶

Kritiske røster skulle dermed ha det til at Brown med uttalelsen «British jobs for British workers» fridde til arbeiderklassevelgere, som hadde brukt å stemme Labour, men som hadde forkastet partiet til fordel for BNP på grunn av misnøye med Labours innvandringspolitikk.

Brown skulle igjen bli påmint om løftene sine om britiske jobber for britiske arbeidere et par år senere, i 2009, da en uorganisert streik brøt ut over hele Storbritannia etter at portugisiske og italienske arbeidere som var ansatt av en underleverandør hadde blitt tildelt jobber ved et oljeraffineri i Lincolnshire i det østlige England.²⁷⁷ Hundrevis av streikende arbeidere i oljeindustrien tok til å protestere, og brukte i den sammenhengen «British jobs for British workers» som sitt slagord.²⁷⁸ Denne gangen vedholdt statsminister Brown at problemet ikke var utenlandsk arbeidskraft i Storbritannia, men heller utenlandske selskaper som diskriminerte britisk arbeidskraft.²⁷⁹ Statsministeren fikk også denne gangen kritikk fra røster i sitt eget parti. Den konservative og euroskeptiske Labour-parlamentariker Frank Field kritiserte regjeringen og statsministeren for å ikke tidligere å ha gjennomført løftet om «British jobs for British workers» i en kronikk i Daily Mail et par dager ut i streiken, og fremmet et krav om at nå måtte løftet gjennomføres.²⁸⁰ Field anklaget også New Labour-

²⁷³ BBC News, «Gordon Bown's speech in full»

²⁷⁴ Casciani, «BNP gains from Labour disaffection»

²⁷⁵ BBC News, «European Elections 2009: UK results»

²⁷⁶ BBC News, «European Elections 2009: UK results»

²⁷⁷ Gillan og Sparrow, «Strikes spread across Britain as oil refinery protests escalates»

²⁷⁸ Gillan og Sparrow, «Strikes spread across Britain as oil refinery protests escalates»

²⁷⁹ Gillan og Sparrow, «Strikes spread across Britain as oil refinery protests escalates»

²⁸⁰ Frank Field, «FRANK FIELD: You promised British jobs for British workers, Gordon - now you must make it happen»

regjeringen for å ha gitt majoriteten av de nye jobbene som hadde blitt skapt mens partiet hadde vært i regjering til arbeidsinnvandrere.²⁸¹

Den indre Labour-skepsisen til Browns løfter om «British jobs for British workers» kan dermed deles inn i to leire: De som ut i fra et liberalt standpunkt mente at det var prinsipielt feil å gi slike løfter, slik som Keith Vaz. Også Denis MacShane var en representant for denne fløyen av partiet, og omtalte også «British jobs for British workers»-løftet som et «dicgraceful statement».²⁸² Slik MacShane ser det i ettertid, var denne uttalelsen en sentral del av Labour-regjeringens strengere retorikk rettet mot arbeidsinnvandring etter at Brown overtok i 2007. Også har man de, som Frank Field, som representerte mer konservative og euroskeptiske røster i partiet som kritiserer Brown fordi han har kommet med løfter som ikke kan innfris gjennom det eksisterende regelverket. Spørsmålet om EU-, og med det A8-arbeidere, hadde med det blitt et kontroversielt og splittende spørsmål innad i Labour.

5.2.2 En vanskelig valgkamp

Gordon Brown skulle komme til å avslutte sin statsministerkarriere på en særdeles lite grasiøs måte, med en uttalelse som har blitt kjent i den britiske kollektive hukommelsen som «bigotgate». Arbeidsinnvandring fra A8-landene spilte en relativt stor rolle i dette dramaet. På tampen av valgkampen i 2010 skulle man få noe som så ut som et endelig svar fra det som syntes å være Labour-partiets elites side om hvorvidt det var rasistisk eller ei å ville diskutere innvandring, via et lydklipp fra statsministerens bil.

Både i parlamentsvalgene i 2001 og 2005 hadde de konservative kjørt nokså ensidig fokuserte kampanjer, henholdsvis en euroskeptisk og en innvandringskritisk. Disse hadde slått feil. Når man nådde valget i 2010 hadde både euroskepsis, som det øyensynlig alltid gjorde i England, og innvandrings skepsis stått sterkt i Storbritannia gjennom store deler av det nye årtusenets første tiår.²⁸³ Likevel var verken EU eller innvandring derfra et fremtredende tema som de konservative eller Labour fremmet i sine respektive valgprogrammer våren 2010. Statsviterne Sean Carey og Andrew Geddes forklarer dette i artikkelen «Less Is More: Immigration and

²⁸¹ Frank Field, «FRANK FIELD: You promised British jobs for British workers, Gordon - now you must make it happen»

²⁸² MacShane [intervju]

²⁸³ Carey og Geddes, «Less Is More», 850

European Integration at the 2010 General Election» med at valgblekkene ofte har et positivt fokus, mens innvandring og EU-spørsmål ville medføre en negativ bismak.²⁸⁴

Likevel ble innvandringspolitikk debattert i valgkampen. Om en ser på BBCs transkripsjoner fra de tre partilederdebattene som ble vist på TV opp mot valgdagen finner en at innvandring ble diskutert. Dette gjaldt særlig innvandring fra land utenfor EU, og det ble satt i sammenheng med de konservatives ønsker om å innføre et innvandringskutt, og liberaldemokratenes forslag om amnestier til papirløse i Storbritannia. Brown var mest opptatt av å formidle at innvandringsnivået hadde sunket de tre siste årene. Den eneste som nevnte EU-innvandring var David Cameron, som åpent kritiserte Labours avgjørelse om å ikke innføre restriksjoner i 2004. I den tredje og siste TV-debatten fikk partilederne for øvrig spørsmål om de var klare over at de som politikere hadde «become removed from the concerns of the real people, especially on immigration» og om de ikke snart burde begynne å føre en politikk som var ønsket av de brede lag av befolkningen.²⁸⁵

For Labour, og særlig Gordon Brown, ble spørsmålet om arbeidsinnvandring fra EU et særlig viktig moment i valgkampen den 28. april da statsministeren var på oppdrag i valgkretsen og den tidligere industribyen Rochdale utenfor Manchester. Da valgkampoppdraget var over satte Brown seg tilbake i bilen, klar for å dra, men hadde i oppstyret glemt å ta av seg mikrofonen. I det han kjørte bort fra både Rochdale og mediesirkuset som fulgte ham der, fikk pressekorpsset på utsiden av regjeringsbilen et lydopptak av at landets statsminister kalte en lokal, innvandringskritisk pensjonist og tilsynelatende tro Labour-velger gjennom mange og lange år, Gillian Duffy, for en «bigoted woman». Duffy hadde under Browns opphold i Rochdale fremmet innvandringskritiske spørsmål til Brown, blant annet var hun kritisk til østeuropeisk innvandring. Brown hadde da forsvart Labours politikk på en høflig og overbærende måte. Dette gjorde, om mulig, lydopptaket fra bilen enda verre og forsterket budskapet om at Brown og resten av Labour-eliten ikke var genuine i møte med velgerne sine. Det forsterket også en følelse av at ledelsen i partiet ikke forsto sine egne velgere og hadde mistet kontakten med en god del av velgermassen.

Gillian Duffy, bestemoren fra Rochdale, har i ettertid blitt tildelt rollen som en slags gallionsfigur for alle tradisjonelle Labour-velgere som har stilt seg kritisk til innvandringspolitikken som ble ført under New Labour, inkludert avgjørelsen om å ikke

²⁸⁴ Carey og Geddes, «Less Is More», 858

²⁸⁵ BBC News, «Final prime ministerial debate»

hindre fri arbeidsinnvandring fra A8-landene. Slik har hun blitt en slags stemme for den tradisjonelle arbeiderklassen i Storbritannia, og den tradisjonelle Labour-velgeren.

Hvor stor innvirkning Browns «bigot»-tabbe hadde på Labours endelige tap av regjeringsmakten ved valget i 2010 er diskutabelt. Hendelsen er likevel blitt stående som et slående eksempel på en defensiv og keitete Brown, og med det resten av Labours partielite, i møte med en desillusjonert velgermasse. Man tok ikke folks bekymringer på alvor. Dette ble et symbolsk svar på spørsmålet om hvorvidt Labour syntes det var rasistisk eller ikke å ville snakke om innvandring.

Denne hendelsen var en gavepakke for en forholdsvis høyreorientert og euroskeptisk britisk presse. Daily Mail fremstilte Duffy som en bestemor og enke som i alle år hadde stemt Labour i tillegg til å jobbe med handikappede barn, og at hun ved å ville bryte den antatte «politisk korrekte sensuren» rundt innvandringspolitikken etterpå hadde blitt «demonisert» av statsminister Brown.²⁸⁶ Avisen Sun kom med lignende karakteristikker.²⁸⁷ Også Independent trakk fram at Duffy var en bestemor, i tillegg til at Browns uttalelser hadde ført til at hun ikke kom til å stemme Labour denne gangen.²⁸⁸ Brown hadde øyensynlig lagt hele Labours valgkamp i grus ved å kalle Duffy en «bigoted woman». I tillegg hadde han, særlig ifølge denne delen av den britiske pressen, ingen legitimitet i sin påstand om at han mente at det ikke var rasistisk å ville diskutere innvandring.

Innad i Labour ser det ut til at kritikken av Brown og hans uttalelser først kom etter at valgtapet var et faktum. Dette kan både forklares med at partiet nok ikke ville fremstå som splittet og fult av interne kritikere i innspurten av valgkampen, men også fordi partiet startet på en omfattende prosess for å fornye partiet etter at den tretten år lange perioden i posisjon var over.

En drøy uke etter Browns møte med Duffy ble parlamentsvalget gjennomført. Etter 13 år i regjering, og forholdsvis nøyaktig seks år etter at man hadde åpnet opp for fri arbeidsinnvandring fra A8-landene, tapte Labour regjeringsmakten i Storbritannia med en oppslutning på 29% mot en forent konservativ og liberaldemokratisk oppslutning på

²⁸⁶ Chapman, «How a granny exploded politicians' censorship of any election debate on mass immigration... and was demonised by Brown»

²⁸⁷ Wilson, Moriarty og West, «She's not bigot... he's not clever»

²⁸⁸ Independent, «Gillian Duffy: Rochdale granny»

59,1%.²⁸⁹ Dermed var New Labour-perioden over. Partiet skulle i de kommende årene i opposisjon gjennomgå en omfattende prosess for å gjenskape seg selv, også i innvandringspolitikken.

5.3 Om meningsmålinger, grasrot og politikkpåvirkning

Frem til nå har jeg skildret utviklingslinjene for Labour på elitenivå, og noe på lokalnivå i Southampton. Jeg har imidlertid ikke viet særlig oppmerksomhet til hvordan velgere forholdt seg til innvandring, og da særlig arbeidsinnvandring fra EU. Politikere og politikken deres skal i en ideell verden alltid befinne seg i en symbiose med sine velgere, hvor politikken blir utviklet i et forholdsvis harmonisk samspill mellom partieliten og grasrota. Browns regjeringstid har blitt karakterisert fra flere hold som en periode hvor både Labour-partiet og særlig statsministeren havnet på etterskudd i politikken, slik at det i stor grad ble opposisjonspartier og massemedia som satte agendaen i disse årene. Dette gjelder også innenfor europa- og innvandringspolitikken. Brown, og hans motstandere Clegg og Cameron, ble som nevnt konfrontert med at de befant seg for langt unna det «ekte folk» brydde seg om. Eksempelet med Gillian Duffy viser også hvordan Brown, som en svært sentral figur i Labours elite, hadde vanskelig for å forstå enkelte grupperinger av velgerne sine, men også at enkelte grupperinger av velgerne hadde problemer med å forstå ham.

Statsviterne Geoffrey Evans og Sarah Butt argumenterer i sin artikkel «Explaining Change in British Public Opinion on the European Union: Top Down or Bottom Up?» fra 2007 for at graden av viktighet for en politisk sak avgjør om politikken lar seg styre av velgerne eller den politiske eliten. Artikkelforfatterne tar her utgangspunkt i to ulike hypoteser; enten at partiene enten former folkeopinionen rundt et politikkområde ut ifra sin politikk, eller at befolkningen, altså velgerne, uavhengig former sitt standpunkt. De spør seg også om graden av viktighet et politikkområde blir vurdert til å være også bidrar til at velgerne selv danner sitt eget politiske syn. Om en sak ikke blir vurdert til å være viktig vil man følge partiet man ellers stemmer på. Hovedfunnene deres tilsier at EU-saken ble et spørsmål som i løpet av 1990-tallet ble en

²⁸⁹ BBC News, «ELECTION 2010: National Results»

såpass populær hjertesak at det skar på tvers av den tradisjonelle politiske høyre-venstre-aksen, og at velgerne valgte parti ut i fra partienes europapolitikk.²⁹⁰ Slik kan sentrale politiske saker få velgere til å gå på tvers av den politiske høyre-venstre-spektrumet, med mindre partiene selv søker å minimere forskjellene mellom seg i de aktuelle politikkområdene.²⁹¹

Hvordan passer så saken om Labours politikktutforming, Labour-politikers retorikk og A8-innvandring seg om man skal forklare det med utgangspunkt i Evans og Butt sine hypoteser? For å få innsyn i dette må man ta utgangspunkt i opinionsmålinger og spørreundersøkelser. Siden problematikken rundt EU-innvandring, og med det A8-innvandring, kan sees på i både et innvandrings- og et europapolitisk perspektiv, ville det i en detaljert analyse a la Evans og Butt vært interessant å se nærmere på om det er tilfellet at disse to politikkområdene ble vurdert til å være viktigere blant Labour-velgere utover 2000-tallet, enn det var i årene, 2002, 2003 og 2004 da man gikk inn for den liberale politikken ovenfor A8-arbeidere. Om en ser på markedsundersøkelseseselskapet Ipsos MORIs «Issues Index», finner en likevel at verken europapolitikken eller innvandringspolitikken har økt i vurdert viktighet utover 2000-tallet og frem til 2010. Mens integrering og innvandring gjennom hele perioden blir vurdert til å være en sentral og viktig sak i britisk politikk, ser det ut til at EU og europeisk integrasjon vies mindre oppmerksomhet fra 2005 og utover.²⁹² Dette gir imidlertid ingen innføringer i respondentenes politiske ståsted, eller på hvilken side av saken de stiller seg, og slik sett blir det vanskelig å dra gode og konsise slutninger ut i fra denne statistikken.

Et visst svar på dette får en om en ser på Ipsos MORIs «Best Parties on Key Issues» fra mars 2010, da det viser at britiske velgere vurderte de konservative til å være best på innvandringspolitikk.²⁹³ Innvandring var for øvrig den nest største hjertesaken i følge «Issues Index».²⁹⁴ Slik kan en tenke seg at Labour hadde mistet troverdighet i innvandringspolitikken, og at et flertall av den britiske befolkningen ønsket seg en strengere innvandringspolitikk, som var det de konservative gikk til valg på.

²⁹⁰ Evans og Butt, « Explaining Change in British Public Opinion on the European Union», 187

²⁹¹ Evans og Butt, « Explaining Change in British Public Opinion on the European Union», 188

²⁹² Ipsos MORI, «Issues Index: 1997-2006»

²⁹³ Ipsos MORI, «Best Parties on Key Issues – March 2010»

²⁹⁴ Ipsos MORI, «April Issues Index»

Om en ser på en undersøkelse som tilbyr flere variabler kan en imidlertid finne en endring over tid når det gjelder den britiske befolkningens syn på EU-innvandring. I følge spørreundersøkelsen European Social Survey mente en økende prosentandel briter at man ikke skulle slippe innvandrere med samme hudfarge som majoriteten av befolkningen, altså hvit innvandring, inn over grensen i det hele tatt. I årene 2004 til 2010 var brorparten av den hvite innvandringen til Storbritannia fra A8-landene, særlig fra Polen. I 2002 var det 8,6% av de spurte som mente dette, åtte år senere var det 12,9% som mente det samme.²⁹⁵ Samtidig ser man at den mest liberale verdien, de som ønsker at mange skal få komme for å bo i Storbritannia, holder seg forholdsvis stabil i samme periode, på rundt 11%.²⁹⁶ 2004 var det året britene hadde de aller mest liberale holdningene til denne typen innvandring, da hele 13,2% mente at man burde tillate at mange hvite innvandrere skulle få komme til Storbritannia.²⁹⁷ En kan slik si at den britiske befolkningen sakte, og nokså svakt ble noe mer innvandringsrestriktive i årene fra 2002 til 2010.

Om man ser isolert på Labour-velgere finner man at de i perioden fra 2002 til 2010 går fra å være mer liberale enn gjennomsnittet av respondentene i første halvdel av 2000-tallet, til å ligge ganske nært opp mot gjennomsnittet i 2008 og 2010. Andelen Labour-velgere som ønsket en mer restriktiv innvandringspolitikk ovenfor hvite innvandre økte altså i perioden, og gikk fra 6,6 % i 2002 til 12,2 % i 2010.²⁹⁸ Labour-velgere fremstår også som mer splittet i dette spørsmålet enn velgere som har stemt konservativt, da andelen Labour-velgere som ønsker en liberal politikk på dette området forholder seg nokså lik.

Ettersom innvandring i følge Ipsos MORIs indeks er en populær hjertesak gjennom hele perioden jeg har sett på, og det er tydelig at Labour-velgere blir mer restriktive i sitt syn på hvit innvandring, kan dette forklare hvorfor Labours politikk og særlig retorikk ovenfor EU-innvandring blir strengere i perioden etter lederbyttet i 2007. En kan også se at spørsmålet om både A8- og øvrig EU-innvandring i økende grad ble satt inn i en innvandringspolitisk ramme, og ikke en som er europapolitisk. Den øvrige retorikken hos Labour-politikere om innvandring ble også forsøksvis strengere i perioden, selv om de store britiske mediehusene ikke syntes det var nok.

²⁹⁵ European Social Survey, datarunde 1, 2, 3, 4 og 5

²⁹⁶ European Social Survey, datarunde 1, 2, 3, 4 og 5

²⁹⁷ European Social Survey, datarunde 2

²⁹⁸ European Social Survey, datarunde 1, 2, 4 og 5 – variabelen «Party voted for in last national election» er ikke inkludert i ESS' datarunde 3 fra 2006

Det kan i dette tilfellet også være fruktbart å dra inn andre relaterte politikkområder til A8-innvandring. Som det går frem av denne teksten har arbeidsinnvandring fra A8-landene til Storbritannia siden senvinteren 2004 vært tett knyttet opp mot spørsmål relatert til utbetaling av velferdsgoder. I hvor stor grad A8-innvandrere har rett på britiske trygdeytelser har siden blitt grundig og jevnlig debattert i den britiske offentligheten. I tillegg har den offentlige helsevesenet, National Health Service, vært en forholdsvis populær hjertesak gjennom hele perioden jeg har sett på.²⁹⁹ Samtidig som dette har funnet sted har også den britiske befolkningens generøsitet i synet på utbetalinger av velferdsmidler sunket siden 1980-tallet.³⁰⁰ Ettersom A8-innvandring assosieres nært opp mot trygdeordninger og den britiske velferdsstaten i den britiske kollektive bevisstheten, særlig i britiske tabloider, kan det være at også folkeopinionens synkende støtte til en voksende velferdsstat har påvirket Labour-regjeringens tilnærming til denne typen innvandring. En skal imidlertid ikke overdrive dette, da Labour velgere har vært mer positivt innstilt til å bruke penger på velferdsordninger enn konservative velgere.³⁰¹

Evans og Butt skriver imidlertid også at tradisjonelle Labour-velgere i arbeiderklassen er minst tilbøyelige til å gå på tvers av den politiske aksene på grunn av én sentral sak.³⁰² Det er sannsynlig at det er en god andel slike Labour-velgere som har blitt restriktive i sitt innvandringspolitiske standpunkt. Gillian Duffy og hennes meningsfeller som regnes som trofaste arbeiderklassestemmere, er altså de velgerne som er vanskeligst å kve over til konservativt hold selv om hjertesaken deres. Dette gjelder for eksempel i ønsket om en mer restriktiv innvandringspolitikk, som egentlig er mer av en konservativ sak enn det er Labour-politikk.

²⁹⁹ Ipsos MORI, «Issues Index: 2007 onwards»

³⁰⁰ Curtice og Ormston, *British Social Attitudes* 32, 74

³⁰¹ Curtice og Ormston, *British Social Attitudes* 32, 74

³⁰² Evans og Butt, « Explaining Change in British Public Opinion on the European Union», 188

5.4 Oppsummering: Representerer Brown-perioden et skifte?

Ser man så et retorisk og politisk skille når det gjelder A8-innvandring, og arbeidsinnvandring generelt, i overgangen fra Tony Blair til Gordon Brown som partileder? Skjer det en endring her frem mot valget i 2010? Dette er en periode hvor Labour blir mer avventende i innvandringspolitikken samtidig som Labour-velgere blir mer kritiske til hvit innvandring. Dette skiftet finner sted etter at Gordon Brown har blitt partileder, samtidig som det blir stadig tydeligere at A8-innvandringen er langt større enn man hadde forventet.

Politisk kan det se ut til at det ikke skjer en særlig stor endring. Bortsett fra innføringen av Migration Impact Fund, som ble opprettet for å kompensere for presset stor A8-innvandring hadde på enkelte lokalmiljø, er ting ved det vante i Browns regjeringstid. En kan imidlertid skimte en annen retorikk i Brown-årene enn i Blairs. For det første var Brown klart mindre entusiastisk i sitt forhold til EU enn det Blair hadde vært, og han hadde ikke heller den samme utenrikspolitiske bravuren som sin forgjenger. Brown forsøkte deretter å komme en voksende misnøye hos velgerne i møte med sine løfter om «British jobs for British workers». Dette var et løfte som satte statsministeren og det øvrige partiet mellom barken og veden; euroskeptiske røster mente lovnaden ikke var kraftig nok, mens mer liberale og EU-positive stemmer vedholdt at lovnaden i sin ytterste konsekvens ville stride mot ett av EUs grunnleggende prinsipper. Her vedvarte også den tydelige skillelinjen innad i Labour, mellom de som fulgte New Labours og Tony Blairs klokkeklare tro på økonomisk liberalisme og globalisering, og de som i større grad så på utfordringene knyttet til A8-innvandring med «gamle» Labour-verdier i mente. I det store og det hele ble ikke Browns strengere retorikk trodd, og mer innvandringsfiendtlige velgere forsvant i denne perioden til nisjepartier som UKIP og BNP. Man fikk tilsynelatende en endelig bekreftelse på at Brown selv ikke tok bekymringene til tradisjonelle arbeiderklassevelgere på alvor da han kalte Gillian Duffy for en «bigot». Dette forsterket et inntrykk av at selv om en stor andel av Labours partielite nå hadde begynt å *snakke* om innvandring, så forsto de likevel ikke helt hva problemet med innvandringen egentlig var.

Det er også verdt å ta med i betraktning at Labour i skiftet mellom Blair og Brown allerede hadde sittet i regjering i ti år. Etter en så lang sammenhengende regjering må det ha blitt

vanskeligere å forsvare egen politikk, enn det det var på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet; man kunne ikke lenger skylde på den konservative politikken som hadde blitt ført under Thatcher og Major, men måtte i større grad forsvare egen politikk ettersom virkningene av den begynte å bli tydeligere. Å drive politisk og retorisk nyskapning uten å tape velgere etter en så lang sammenhengende periode i regjering er en vanskelig balansegang. Man kan ikke, etter flere perioder i posisjon, lenger vinne folks tillit basert på det faktum at man er nye, ferske og innovative. Slik kan det tenkes at Brown og hans regjering en hadde vanskeligere jobb i innvandrings- og europapolitikken enn det man hadde hatt i de første periodene med New Labour-regjering.

En kan slik se at debatten i Brown-perioden skifter fra å ha et global- og utenrikspolitisk utgangspunkt, til å sees og snakkes om i et mer nasjonalpolitisk perspektiv. Blikket blir i denne perioden rettet innover, ikke bare når det gjelder spørsmålet om arbeidsinnvandring fra EU, men også på et generelt politisk plan. Denne dreiningen innover mot ens egne problemer ble godt hjulpet i gang av den internasjonale finanskrisen som også rammet Storbritannia fra 2008 av.

6 Konklusjon

Hovedformålet med denne masteroppgaven har vært todelt: jeg har i første omgang søkt å finne ut hvilke årsaker som lå til grunn for at Labour-regjeringen i 2004 gikk innfor å ikke begrense arbeidsinnvandrere fra A8-landenes bevegelsesfrihet i Storbritannia, i andre omgang har jeg kartlagt om den påfølgende innvandringen denne avgjørelsen skapte har bidratt til et skifte i Labour-politikers innvandringspolitiske standpunkt. Det har vært et poeng å også fastsette når et slikt skifte i så fall oppsto. Jeg har tatt for meg en periode som grovt sett kan sees å strekke seg over åtte år; fra da innenriksminister Jack Straw kunngjorde regjeringens intensjoner om å ikke begrense bevegelsesfriheten til A8-arbeidere i desember 2002 og frem til partiet tapte parlaments- og regjeringsvalget i 2010.

I kapittel 3 så jeg nærmere på det faktum at Tony Blairs New Labour-regjering fra 2002 av og frem mot EU-utvidelsen 1. mai 2004 tok et konsekvent standpunkt vedrørende arbeidsinnvandring fra A8-landene til Storbritannia: slik innvandring skulle det åpnes for. Den skulle ikke begrenses med overgangsrestriksjoner som eventuelt kunne være i kraft i totalt syv år etter EU-utvidelsen. Riktignok forsøkte man å komme en noe skeptisk befolkning og et krisemaksimerende mediebilde i møte, ved å innføre restriksjoner som ikke begrenset A8-arbeidernes bevegelsesfrihet, altså deres tilgang på alle sektorer i det britiske arbeidsmarkedet, men derimot deres sikkerhet i møte med arbeidsløshet. «Restriksjonene» innbefattet et krav om at A8-arbeidere skulle registrere seg gjennom WRS og at slike arbeidere ikke hadde rett på enkelte trygdeytelser før de hadde vært i arbeid i en periode på over 12 måneder i Storbritannia. Selv om dette ble presentert av regjeringen som restriksjoner ovenfor A8-arbeidere, begrenset det i realiteten ikke mulighetene deres til å fritt kunne søke arbeid i hvilken som helst sektor i det britiske arbeidsmarkedet. Jeg har i kapittel 3 tildelt årsaken for at denne politikken ble gjennomført med bakgrunn i fire forskjellige motiver: det var fordelaktig for Storbritannia i et utenrikspolitisk perspektiv, man hadde estimert at relativt få arbeidsinnvandrere ville komme, om man begrenset arbeidernes bevegelsesfrihet ville man uansett ikke kunne forhindre at de kom og at de da ville bli en del av det svarte arbeidsmarkedet, og det var dessuten vurdert til å være svært hensiktsmessig for den britiske økonomien.

I kapittel 4 og 5 så jeg nærmere på de politiske følgene av arbeidsinnvandringen fra A8-landene, da den viste seg å bli langt mer omfattende enn tidligere estimater hadde foreslått. Hvor bevisst man var dette sentralt i Labour-partiet er omdiskutert. Labour-politikeren og det tidvise regjeringsmedlemmet John Denham ble en tidlig varsler om virkningene av storslått A8-innvandring til Southampton, og advarte innenriksminister Charles Clarke, finansminister Gordon Brown og statsminister Blair om at denne innvandringen ville slå skadegjørende ut på Labour-partiet om man ikke håndterte dette på en mer proaktiv måte. Denham oppfordret også regjeringen til å ta hensyn til at A8-innvandringen var langt mer omfattende enn forventet når de skulle ta standpunkt om hvorvidt man skulle gi den samme bevegelsesfriheten til arbeidere fra A2-landene, da de ble medlem av EU 1. januar 2007. Disse argumentene var i en viss grad gjeldende da man innførte strengere restriksjoner ovenfor A2-arbeidere. Jeg har vist hvordan Gordon Brown la an en ny, og mer innenrikspolitisk retorisk retning ved å fokusere på britisk identitet. En ser også en tilsynelatende større splittelse innad i Labour rundt spørsmål om arbeidsinnvandring fra EU i perioden etter EU-utvidelsen i 2004.

Har så virkningene av å tillate restriksjonsfri innvandring fra A8-landene til bidratt til å skape et skifte i Labour-politikernes standpunkt i debatten om innvandring, og i så fall; når skjedde dette? Samtidig som det blir tydeligere at arbeidsinnvandringen fra A8-landene var langt høyere enn estimert, og at det årlige nivået på denne innvandringen ikke var et forbigående hopp, men nokså stabilt høy, så innføres det også innstramminger i innvandringspolitikken til Labour. Det virker sannsynlig at Labour-regjeringen strammet inn i innvandringen fra land utenfor EU for å lette på trykket som ble skapt av den høye EU-innvandringen. Etter at man foretok et lederbytte i partiet, og fikk inn en ny statsminister og byttet ut mange ministerposter, ble også standpunktet ovenfor arbeidsinnvandringen i økende grad rettet mot den britiske arbeiderklassen, og blir anklaget for å være mer populistisk. Det kan godt ha vært enklere for Brown å kritisere spørsmålet om restriksjoner, fordi han tilsynelatende ikke hadde det samme nivået av ansvarlighet for avgjørelsen i 2004. Dette skjer imidlertid også i stor grad i møte med større arbeidsledighet på grunn av finanskrisen. Slik kan en si at virkningene av finanskrisen forsterker skiftet i Labours innvandringspolitikk, men at dette skiftet allerede var på vei etter at Labour-partiet hadde byttet ledelse. Finanspolitiske hensyn var som kjent svært viktige i avgjørelsen om å ikke begrense bevegelsesfriheten til A8-borgere. Den økonomiske politikken blir igjen viktig når man velger å bli, i hvert fall på et retorisk plan, mer «handlekraftige» ovenfor A8-innvandringen.

6.1 Fra elitisme til populisme, mellom en ny og gammel grasrot?

Et sentralt aspekt i forskningslitteraturen om britisk innvandringspolitikk er spørsmålet om hvor motivasjonen for politikken kommer fra; hvem har satt agendaen? Historikeren Kathleen Paul går i sin bok *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era* ut og påstår at innstrammingspolitikken ovenfor innvandrere fra Samveldet til Storbritannia i siste halvdel av 1900-tallet var motivert ut fra den britiske politiske elitens rasepregede verdenssyn.³⁰³ Statsviteren Randall Hansen tar til i motmæle og skriver i sin bok, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, at innstrammningene i den britiske innvandringspolitikken fra 1962 og utover i hvert fall delvis kan skyldes et bredt ønske i befolkningen om en innregulering av innvandringslovgivningen.³⁰⁴ En kan slik si at Paul støtter seg opp mot en elitestyrte forklaringsmodell, mens Hansen forklarer politikken ut i fra en velgerstyrt modell.

Noe av dette har jeg også forsøkt å se nærmere på, med utgangspunkt i teksten til Evans og Butt. I motsetning til Paul og Hansens forklaringsmodeller, hvor det tilsynelatende er enten velgerne eller politikerne som motiverer politikken, tar Evans og Butt høyde for en viss dualitet i dette forholdet mellom parti og velger. Det hele avhenger av graden av politikkområdets vurderte viktighet, om det er en populær hjertesak eller ikke. Sett ut i fra dette perspektivet ser det ut til at Labour-velgere uttrykte større misnøye med hvit innvandring mot slutten av Labours tid i regjering, enn de gjorde i 2002, før A8-innvandringen hadde begynt.

Spørsmålet om politisk elite- eller velgerpolitikk er interessant. Et gjennomgående ankepunkt mot Labour i denne sammenhengen var jo at Labour, og den politiske eliten, hadde mistet kontakten med «ekte mennesker» og tradisjonelle arbeiderklassevelgere som Gillian Duffy. Var så avgjørelsen om å ikke innføre strenge restriksjoner ovenfor A8-velgere i bunn og grunn en politikk Labour gjennomførte kun som et eliteprosjekt, uten hensyn til egne velgere?

Et svar på dette spørsmålet finner en om en ser nærmere på den demografiske sammensetningen til Labours velgere i perioden 1997 til 2010. På midten av 1990-tallet gikk

³⁰³ Paul, *Whitewashing Britain*, 133

³⁰⁴ Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain*, 246

Labour gjennom en moderniseringsprosess hvor partiet gikk fra å være et tradisjonelt europeisk arbeiderparti, som ønsket offentlig eierskap og en keynesiansk økonomi, til å få en profil som støttet en liberal markedsøkonomi.³⁰⁵ Slik gikk partiet fra å være et parti for den britiske arbeiderklassen, for fagarbeidere i Nord-England og Skottland, til å bli et parti som kunne konkurrere mot de konservative og markedsføre seg mot middelklassevelgerne i det befolkningsrike Sør-England.

Det blir ofte vektlagt at A8-innvandringen har vært mer til gagn for middelklassen i Storbritannia enn for Labours mer tradisjonelle velgere. Man fikk muligheten til å ansette billigere arbeidskraft, og fikk tilbudt billigere tjenester. Avgjørelsen lønte seg imidlertid ikke for den mer tradisjonelle, faglærte arbeiderklassen som måtte konkurrere med blant annet polakker, tsjekkere og litauere i arbeidslivet, og ble utkonkurrert lønnsmessig. Det er også denne befolkningsgruppen som i større grad har måttet merke presset fra A8-innvandringen på utdelingen av offentlige tjenester og ytelser. At innvandringen ville kunne ha slike virkninger må man ha vært klar over da man tok avgjørelsen om å åpne for restriksjonsfri adgang for A8-arbeidere til det britiske arbeidsmarkedet i 2004. På den andre siden ville ikke den relativt lave innvandringen som var estimert forut for utvidelsen ha like negative innvirkninger om innvandringen virkelig hadde holdt seg så lav som hovedfunnene til Home Office-rapporten tilsa, selv om den britiske økonomien skulle ha sviktet.

I dette spørsmålet går det kanskje ikke å se hele Labour-regjeringen under ett. Ulike regjeringsmedlemmer hadde ulike motiver for å åpne for at arbeidsinnvandrere fra A8-landene kunne få fritt leide inn i arbeidsmarkedet. For europaminister Denis MacShane, for eksempel, var det klart et ideologisk spørsmål. Arbeidsinnvandring var fordelaktig for britisk økonomi i det store og det hele, og et åpent Europa var et ideal verdt å trakte etter. Et slikt standpunkt kan knapt sies å være noe annet enn tilhørende et eliteprosjekt, noe europeisk integrasjon gjerne er. Likevel var det andre ministre i regjeringen, som i følge MacShane selv, ikke hadde det samme standpunktet, men som gikk med på det av mer pragmatiske grunner.

Den overordnede innvandringspolitikken Labour førte mens partiet satt i regjering fra 1997 og frem til 2010, og særlig i Blairs epoke, kan likevel betegnes som et eliteprosjekt. Det konkluderer Consterdine med i artikkelen « Managed Migration under Labour: Organised

³⁰⁵ Shaw, *The Labour Party since 1945*, 218

Public, Party Ideology and Policy Change».³⁰⁶ Det kan vel for så vidt også Blair-periodens europapolitikk karakteriseres som. Dette blir særlig tydelig når man vektlegger at Blair var langt mer entusiastisk i sine ordelag om EU og Europa når han var ute i Europa, enn når han talte hjemme. Dette gjelder også håndteringen av spørsmålet om A8-innvandringen etter at det ble klart at innvandringen var større enn man hadde forventet. Politikken i tidsperioden hvor Blair satt som statsminister kan for øvrig karakteriseres som å i liten grad være styrt av populisme. Det later til at det snakkes mer om «de store politiske ideene» enn hva «vanlige folk» har av bekymringer. Her er også fraværet av respons på Denhams notat et eksempel på elitisme. Populisme på den innvandringspolitiske fronten skulle som kjent komme til å prege Browns regjeringsperiode i langt større grad. Dette stemmer godt om en ser på funnene fra European Social Survey, som tilsier at Labour-velgere var mer skeptisk til hvit innvandring fra 2008 av, enn de var i 2004. Slik hadde Brown god grunn til å være populistisk.

Populismen slo imidlertid feil. Labour hadde innen slutten av deres regjeringstid i 2010 et omfattende omdømmeproblem blant befolkningen, godt hjulpet frem av mange lange år i regjering og en svært kritisk presse. Innvandringspolitikken som ble ført i denne tidsperioden, og det faktum at Storbritannias «vanlige folk» ikke følte at de ble hørt har bidratt til å fremme en følelse av desillusjon og politikerforakt blant de brede folkemasser i Storbritannia, særlig hos den gamle arbeiderklassen. Dette skulle komme til å være et fortsettende problem for Labour i perioden i opposisjon som fulgte nederlaget i valget i 2010.

6.2 Epilog

Ettersom jeg beskriver hendelser som er såpas samtidige kan det bli en utfordring å skrive en forholdsvis enhetlig epilog for denne oppgaven. Jeg velger imidlertid å gjøre det, for i tiden etter dette valgtapet har ikke oppmerksomheten rundt EU-innvandring til Storbritannia blitt mindre. Om en skal tro samfunnsviteren Tim Bale har det store skiftet i Labours innvandringspolitikk først funnet sted etter 2010.³⁰⁷

³⁰⁶ Consterdine, «Managed Migration under Labour», 1449

³⁰⁷ Bale, «Putting it Right? The Labour Party's Big Shift on Immigration Since 2010»

Etter valgtapet i 2010 ble det klart at det var tid for Labour å stake ut en ny kurs. New-Labours periode i historien var over. Gordon Brown gikk av som partideler, og i den følgende partiledervalgkampen syntes nesten samtlige kandidater til rollen å være enige om at Labour hadde mistet kontakten med de velgerne som sørget for brakvalget i 1997. Man måtte få en ny retning, man skulle evaluere og reposisjonere, og man skulle vinne tilbake velgere som man hadde mistet mens man satt i regjering. Ble EU-innvandring en viktig sak her?

I årene etter valgtapet i 2010 syntes det å være viktig for enkelte Labour-politikere, særlig de som hadde hatt sentrale verv i regjeringsperioden, å vinne tilbake kontakten med velgere man hadde mistet på grunn av avgjørelsen om å ikke innføre strenge restriksjoner ovenfor arbeidsinnvandrere fra A8-landene. Kort tid etter valget gikk enkelte politikere ut og sa at innvandringspolitikken var en sentral årsak til at man hadde tapt valget, selv om perspektivene varierte fra om en bare hadde underkommunisert egen politikk, eller ignorert velgeres bekymringer rundt innvandring.³⁰⁸ Fra 2011 av startet den da nyvalgte Labour-lederen Ed Miliband en nær sagt unnskyldningsbølge ved å uttrykke i en BBC-reportasje at partiet hadde tatt feil i beslutningen om å åpne helt opp for arbeidsinnvandring fra A8-landene i 2004.³⁰⁹ I Milibands fotspor fulgte mange sentrale Labour-politikere og tidligere regjeringsmedlemmer. John Denham kom med offentlige innrømmelser om at man hadde visst at innvandringen var langt større enn estimert mens Labour satt i regjering.³¹⁰ Etterhvert ble også det faktum at han hadde sendt notatet sitt allerede i 2006 kjent, samt det påfølgende fraværet av respons det fikk. Jack Straw unnskyldte blant annet avgjørelsen om å åpne for fri innvandring fra A8-landene og «innrømte» at man hadde tatt feil i denne saken.³¹¹ Home Office-rapporten fra 2003 havnet under kraftig kritikk, og det virket som om det først nå var lov for Labour-politikere å kritisere de sentrale estimatene rapporten kom med og avgjørelsen som hadde blitt tatt delvis som følge av den. Svært få sentrale Labour-politikere og tidligere regjeringsmedlemmer har etter 2010 blitt stående ved standpunktet om at avgjørelsen om å ikke begrense bevegelsesfriheten til arbeidsinnvandrere fra A8-landene var den riktige beslutningen å ta i 2004.

³⁰⁸ Se blant annet Wintour, «Immigration minister: our policy was right, we just didn't tell people» og Denham, «Labour's lost millions, revisited».

³⁰⁹ BBC News, «Miliband: Labour 'got it wrong' on immigration

³¹⁰ BBC News, «John Denham MP: British workers need 'a fair chance'»

³¹¹ Philipson, «Labour's made a 'spectacular mistake' on immigration, admits Jack Straw»

Labour skulle altså fornye seg etter 2010. New Labour ble erstattet med One Nation Labour, et parti som skulle ta vare på alle, på tvers av sosiale skillelinjer. Dette gjaldt også i innvandringspolitikken. Bølgen av arbeidsinnvandrere fra A8-landene hadde lønt seg for de øvre samfunnslag, for New Labours kjernevelgere i den liberale middelklassen, men hadde ikke vært like bra for de lavere lagene i samfunnet. Skulle One Nation Labour være til gagn for hele befolkningen, måtte man ta de bekymringene som fantes om A8-innvandring i den britiske arbeiderklassen på alvor. Man var klare på at man ikke kunne stoppe EU-innvandring, uten å føre en politikk som også blant annet ville straffe seg for britiske bedrifter og enkeltindiver som oppholdt seg i andre EU-land. Tiltakene man fremmet gikk derfor på å styrke arbeidsrettigheter, styrke yrkesfagopplæringen, motarbeide sosial dumping, og heve minstelønnen. Dermed ville man minske de negative virkningene som A8-innvandringen hadde bidratt til å skape. Dessuten kom man med løfter om å stramme inn velferdstilbudet til arbeidsinnvandrere fra EU, slik som å for eksempel minske barnetrygdutbetalingene til arbeidsinnvandrere som ikke hadde barn boende i Storbritannia. Et eksempel på at slike løfter ble gitt, finner man om man ser nærmere på Ed Milibands valgkamptale om innvandring i Wirral i Nordvest-England den 18. april 2015. Miliband begynte imidlertid talen med å først ta et av mange oppgjør med innvandringspolitikken Labour hadde ført i regjering:

*Let me be clear. Labour got it wrong in the past. We have listened. We have learned. And we have changed. It is not prejudiced to be concerned about immigration. As Prime Minister, I will always address concerns not ignore them. As Prime Minister, I will always put working families first. And that's why we'll have proper controls and rules. Because at the heart of our programme in 2015 is working people. We believe it is only when working people succeed that Britain succeeds.*³¹²

Budskapet var altså at Labour var villig til å innrømme feil, og at det nå var greit å ville snakke om innvandring, og vanlige, arbeidende folks bekymringer i så måte. Det hadde det øyensynlig ikke vært før. Her kan man kanskje spørre seg hvorvidt Labour-politikere mens de var i regjering virkelig var så hardnakket i sitt standpunkt om at det var rasistisk å ville snakke om innvandring, eller om det nye, gjenfødte Labour etter valget tok til seg et overveiende konservativt og noe overdrevet narrativ om New Labours innvandringspolitikk i regjering for å markere at man virkelig hadde lært av sine feil. Men post-2010-Labour tok ikke bare avstand fra egen politikk i regjering, det var også nå man begynte å snakke om tiltak mot de

³¹²Labour Press, «Ed Miliband's speech on immigration»

negative virkningene av den omfattende A8-innvandringen for alvor. Samtidig som man var selvkritisk og mer offensiv i innvandringsdebatten var partiet klar på at en ikke ville ta en mer konservativ tilnærming med å antyde at det befant seg for mange innvandrere i landet. Man kritiserte virkningene av innvandringen, ikke innvandrerne selv, og man var fremdeles svært klare på at mange innvandrere opp gjennom historien hadde bidratt til å gjøre Storbritannia bedre, noe som var et gammelt Labour-argument i innvandringsdebatten. Disse aspektene gjenspeiles også i Milibands tale fra april 2015:

*I know immigration can benefit our country. But I also know for that to happen, there have to be proper controls on immigration (...) We were wrong not to ensure there were maximum transitional controls when new countries joined the European Union in 2004. And the reason we were wrong is that working people were seeing dramatic changes in their communities that were not planned or properly prepared for. We won't make that mistake in future. In fact, we want to see longer transitional controls when new countries join the EU.*³¹³

Etter å ha sagt dette gikk Miliband videre til å fortelle hvordan man skulle øke bøteleggingen av bedrifter som utbetalte lønninger som var lavere enn minstelønn, kutte ned på bruken av vikarbyråer til fordel for faste ansettelser og forby at bemanningsselskaper bare rekrutterte utenlandske arbeidere.³¹⁴ I tillegg skulle det bli ulovlig å dumpe lønninger for lokale arbeidere ved å heller utnytte arbeidsinnvandrere. Nå førte Labour politikken som Denham hadde skildret i 2006.

Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt denne politikken var et godt nok politikkforslag til å vinne tilbake de velgerne man hadde mistet på grunn av innvandringspolitikken. Tim Bale skriver i artikkelen «Putting it Right? The Labour Party's Big Shift on Immigration Since 2010» at Labours løsninger i innvandringspolitikken etter 2010 gjerne var av økonomisk art, mens velgerne helst har ønsket seg løsninger på et langt mer omfattende kulturelt problem som dermed ikke ble besvart av Labour.³¹⁵ Slik har reaksjonen fra den misfornøyde andelen av velgerne gjerne vært at denne politikken kom for sent, og at Labour uansett ikke engang skjønnte hvor problemet lå.

³¹³ press.labour.org.uk, «Ed Miliband's speech on immigration»

³¹⁴ press.labour.org.uk, «Ed Miliband's speech on immigration»

³¹⁵ Bale, «Putting it Right?», 298

Enkelte som var tilknyttet Labour gikk imidlertid for langt. Maurice Glasman ble i det første året av Ed Milibands lederskap av partiet regnet som hjernen bak det som skulle bli et reformert Labour, og som skulle gjenoppta kontakten med Labours mer tradisjonelle velgere. Denne versjonen av partiet var kjent som «Blue Labour». Med Blue Labour ble blant annet Labour-partiet mer kritisk til markedskreftene. Glasman mistet imidlertid sin rolle som nær sagt ideologisk guru i 2011 da han foreslo at Labour, om de havnet i regjering, burde reforhandle den frie bevegelsesretten til arbeidsinnvandrere fra EU.³¹⁶ Glasman hadde også, ved en tidligere anledning ytret at innvandringspolitikken under Brown og Blair hadde vært «et overgrep mot lønnsnivået til engelske arbeidere», og mer enn antydte at man burde ta velgere som lot seg overtale av den fremmedfiendtlige protestorganisasjonen English Defence League (EDL) på alvor.³¹⁷ Dette førte til at Labour-ledelsen forkastet Blue Labour-varemerket og markerte avstand til Glasman. Ved partiets landsmøte neste år lanserte Miliband et nytt varemerke; One Nation Labour. Dette viser at mer hissig selvkritikk av tidligere handlinger i regjering ikke var helt stuereint ennå. Heller ikke var det å nærme seg EDL-sympatisører greit.

For å forstå de mest sentrale utviklingslinjene i politikken og retorikken ovenfor A8-arbeidere og øvrige arbeidsinnvandrere fra EU-landene etter 2010 er det også nødvendig å se til andre partier. De konservative hadde i 2010 gått til valg på løfter om innvandringskutt. Man skulle få nettoinnvandringen ned «from hundreds of thousands to the tens of thousands», tilbake til innvandringsnivået på 1990-tallet.³¹⁸ Dette kuttet besto først og fremst i å skjære ned på innvandringen fra land utenfor EU, og å stramme inn regimet på utdeling av studentvisaer. Dette valgløftet hadde med andre ord lite å si for den jevne arbeidsinnvandrer fra A8-landene som uansett hadde retten til fri bevegelse på sin side. Innvandrere fra EU utgjorde for øvrig 30% av innvandringen til Storbritannia. Camerons koalisjonsregjering måtte tåle krass kritikk fra opposisjonen da de kom med så store løfter, særlig da det fordret store innstramninger ovenfor utenlandske studenter.³¹⁹ Denne typen innvandring blir ellers sett på som et gode og en ressurs for britisk høyere utdanning.

³¹⁶ Riddell, «Way to Blue», 8

³¹⁷ Glasman gjengitt i Bale, *Five year mission*, 55

³¹⁸ Conservatives, *Invitation to join the government of Britain: The Conservative Manifesto 2010*, 21

³¹⁹ Hansen, «Great Britain», 213

De innvandringsfiendtlige og proteksjonistiske partiene BNP og UKIP har prestert ulikt etter 2010. For BNPs del har oppslutningen i valg falt etter valgene i årene 2009 og 2010. UKIP, derimot, har fått økt popularitet, og har fått nokså jevnt økende oppslutning i både i EU-parlamentsvalg og i britiske parlamentsvalg i perioden jeg dekker i denne oppgaven. De har, ironisk nok, gjort det særlig godt i EU-parlamentsvalg, og fikk i 2014 sitt beste valgresultat noensinne med 27,5% oppslutning.³²⁰ Valgkampen frem mot det britiske parlamentsvalget i 2015 lot seg naturlig nok prege av at UKIP var i vekst, og ved valget i 2015 fikk partiet 12,9% oppslutning. Dette kan betegnes som forholdsvis godt for et parti som kan karakteriseres som et nisje- og protestparti.³²¹ På tross av dette vant partiet i bare én valgkrets og fikk med det kun ett sete i parlamentet. Dette kan forklares med at UKIP står sterkest i England, som er den mest folkerike delen av Storbritannia med stor margin, dermed blir den totale oppslutningen på landsbasis stor, men ikke stor nok i hvert enkelt valgkrets. Slik er det mulig at et parti som Scottish National Party, som naturlig nok står sterkest i Skottland, med en oppslutning på 4,7% ved valget i 2015 fikk tildelt 56 seter i det britiske parlamentet, mens UKIP ikke fikk noen.

Likevel har UKIPs økende popularitet ført til at kanskje særlig EU-spørsmålet, men også innvandringspolitikken, har blitt viktige politikkområder å sette på agendaen. Dette har også ført til at EU-innvandring, og særlig avgjørelsen om å slippe til A8-arbeidere i 2004 har blitt diskutert og debattert. Som en følge av dette har Labour-politikere, gjerne den mer liberale delen av partiet, både anklaget de konservative for å smiske med UKIP-politikk og advart Labour fra å gjøre det samme.

Den fremste politiske konsekvensen for UKIPs vekst og den britiske euroskepsisens fremvekst, og dermed en misnøye og skepsis til den store arbeidsinnvandringen fra EU, er likevel folkeavstemningen over britisk medlemskap i EU som skal avholdes 23. juni 2016. De konservative lovet en slik avstemming om de vant valget i 2015, og etter å ha reforhandlet betingelsene for medlemskapet i Unionen annonserte David Cameron betingelsene for folkeavstemningen i februar 2016. De nye betingelsene Cameron har forhandlet frem gjelder også arbeidsinnvandring fra EU, og søkte å særlig hindre at arbeidsinnvandrere kom til Storbritannia for å snylte på den britiske velferdsstaten.³²² For den jevne befolkningens del

³²⁰ BBC News, «Vote 2014: UK European election results»

³²¹ Guardian, «UK 2015 general election results in full»

³²² HC Debatt 22. februar 2016, vol. 606 kol. 22

regnes selvstendig regulering av innvandringsnivået som en viktig grunn til at man ønsker seg ut av EU.³²³ Slik kan misnøyen over Labour-regjeringens beslutning om å ikke begrense bevegelsesfriheten til arbeidsinnvandrere fra A8-landene i 2004 være en sentral årsak til at Storbritannia blir den første nasjonalstaten til å melde seg *ut* av EU.

³²³ Curtice, *The two poles of the referendum debate: Immigration and the economy*, 10

7 Kilder og litteratur

7.1 Litteratur

Bøker

Andresen, Astri, Sissel Rosland, Teemu Ryymin og Svein Atle Skålevåg. *Å gripe fortida: Innføring i historisk forståing og metode*. Oslo: Det norske samlaget, 2012.

Bale, Tim. *Five Year Mission: The Labour Party Under Ed Miliband*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Geddes, Andrew. *Britain and The European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013

George, Stephen. *An Awkward Partner. Britain in The European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Goodhart, David. *The British Dream: Successes and failures of Post-war immigration*. London: Atlantic Books, 2014

Hansen, Randall. *Citizenship and Immigration in Post-war Britain*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Layton-Henry, Zig. *The Politics of Immigration*. Oxford og Cambridge: Blackwell, 1992

O'Brennan, John. *The Eastern Enlargement of the European Union*. New York: Routledge, 2006

Paul, Kathleen. *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era*. Ithaca og London: Cornell University Press, 1997

Shaw, Eric. *The Labour Party since 1945*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996

Somerville, Will. *Immigration Under New Labour*. Bristol: The Policy Press, 2007.

Spencer, Sarah. *The migration debate*. Bristol og Portland: The Policy Press, 2011

Tosh, John. *The Pursuit of History*. 5. utg. Harlow: Peason Education Ltd., 2010

Young, John W. *Britain and European Unity 1945-1999*. 2. utg, Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 2000

Bokkapitler

Bratberg, Øivind «Kapittel 20: Fra teflonpolitiker til moralist: Tony Blair». I Lahlum, Hans Olav og Øivind Bratberg. *Britiske Statsministre 1900-2015*. 575-597. Oslo: Cappelen Damm, 2015

Bratberg, Øivind. «Kapittel 21: Sosialdemokratiets tviler: Gordon Brown». I Lahlum, Hans Olav og Øivind Bratberg. *Britiske Statsministre 1900-2015*. 598-619

Clarke, Michael. «Foreign Policy». I *Blair's Britain 1997-2007*, redigert av Anthony Seldon, 593-614. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

Cowley, «Parliament». I *Blair's Britain 1997-2007*, redigert av Anthony Seldon, 16-34. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Hansen, Randall. «Great Britain: Paradigm and Policy Shifts: British Immigration Policy, 1997-2011». I *Controlling Immigration: A Global Perspective*, redigert av James F.

Hollifield, Philip L. Martin og Pia M. Orrenius, 199-219. Stanford: Stanford University Press, 2014

Sinclair, Peter. «The Treasury and economic policy». I *Blair's Britain 1997-2007*, redigert av Anthony Seldon, 185-213. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

Spencer, Sarah. «Immigration». I *Blair's Britain 1997-2007*, redigert av Anthony Seldon, 341-360. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Taylor, Robert. «New Labour, new capitalism». I *Blair's Britain 1997-2007*, redigert av Anthony Seldon, 214- 240. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

Avhandlingar

Wright, Christopher F. *Policy Legacies and the Politics of Labour Immigration Selection and Control: The Processes and Dynamics Shaping National-level Policy Decisions During the Recent Wave of International Migration*. Ph.D.avhandling. University of Cambridge. 2010.

Artikler

Bale, Tim. «Putting it Right? The Labour Party's Big Shift on Immigration Since 2010». *The Political Quarterly*. 85, nr. 3 (2014): 296-303. 05.04.2015

<http://onlinelibrary.wiley.com/pva.uib.no/doi/10.1111/1467-923X.12091/epdf>

Carey, Sean og Andrew Geddes. «Less is More: Immigration and European Integration at the 2010 General Election». *Parliamentary Affairs*. 63, nr. 4 (2010): 849-865. 10.09.2015

<http://pa.oxfordjournals.org/pva.uib.no/content/63/4/849.full.pdf+html>

Consterdine, Erica. «Managed Migration under Labour: Organised Public, Party Ideology and Policy Change». *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 41, nr. 9 (2015): 1433-1452.

28.09.2015 <http://www.tandfonline.com/pva.uib.no/doi/pdf/10.1080/1369183X.2015.1045711>

Consterdine, Erica og James Hampshire. «Immigration policy under New Labour: Exploring a critical juncture» *British Politics*. 9, nr. 3. (2013): 275-296. 20.11.2015

<http://search.proquest.com/pva.uib.no/docview/1553682446?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=8579>

Dustmann, Christian, Tommaso Frattini og Caroline Halls. «Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK». *Fiscal Studies*. 31, nr. 1 (2010): 1-41. 05.04.2016

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-5890.2010.00106.x/pdf>

Dye, Daniel T. «New Labour, New Narrative? Political Strategy and the Discourse of Globalisation». *The British Journal of Politics & International Relations*. 17, nr. 3 (2015): 531-550. 28.01.2016. <http://onlinelibrary.wiley.com.pva.uib.no/doi/10.1111/1467-856X.12043/epdf>

Evans, Geoffrey og Sarah Butt. «Explaining Change in British Public Opinion on the European Union: Top Down or Bottom Up?». *Acta Politica*. 42, nr. 2-3 (2007): 173-190. 05.04.2016
<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/217169402/fulltextPDF/BEBC673457F14422PQ/1?accountid=8579>

Lee, Simon. «Gordon Brown and the 'British Way'». *The Political Quarterly*. 77, nr. 3 (2006): 369-378. 05.04.2016 <http://onlinelibrary.wiley.com.pva.uib.no/doi/10.1111/j.1467-923X.2006.00808.x/epdf>

Lemos, Sara og Jonathan Portes. «New Labour? The Effects of Migration from Central and Eastern Europe on Unemployment and Wages in the UK». *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*. 14, nr. 1 (2013): 299-338. 17.02.2016 <http://dx.doi.org/10.1515/bejeap-2013-0065>

Mauter, Wendell R. «Churchill and The Unification of Europe». *Historian*. 61, nr. 1 (1998): 67-84 <http://onlinelibrary.wiley.com.pva.uib.no/doi/10.1111/j.1540-6563.1998.tb01424.x/epdf>

Schweiger, Christian. «Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union». *Europe-Asia Studies*. 66, nr. 3 (2014): 394-420. 08.12.2015
<http://www.tandfonline.com.pva.uib.no/doi/pdf/10.1080/09668136.2013.869898>

Smith, Julie. «A missed opportunity? New Labour's European Policy 1997-2005». *International Affairs*. 81, nr. 4 (2005): 703-721. 06.10.2015.
<http://onlinelibrary.wiley.com.pva.uib.no/doi/10.1111/j.1468-2346.2005.00480.x/epdf>

Statham, Paul og Andrew Geddes. «Elites and 'the organised public': Who drives British immigration politics in which direction?». *West European Politics*. 29, nr. 2 (2006): 248-269. 12.04.2016 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500512601>

Trevena, Paulina, Derek Heath og Sue Heath. «Location, Location? A Critical Examination of Patterns and Determinants of Internal Mobility Among Post-accession Polish Migrants in the UK». *Population, Space and Place*. 19, nr. 6 (2013): 671-687. 25.04.2015 <http://onlinelibrary.wiley.com.pva.uib.no/doi/10.1002/psp.1788/epdf>

Young, John W. «Churchill's 'no' to Europe : The 'Rejection' of European Union by Churchill's Post-War Government, 1951-1952». *The Historical Journal*. 28, nr. 4 (1985): 923-937. 16.10.2015. http://www.jstor.org.pva.uib.no/stable/pdf/2639328.pdf?_=1461675308220

Rapporter

Curtice, John. *The two poles of the referendum debate: Immigration and the economy*. London: NatCen Social Research, 2016. 25.04.2016 <http://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/01/Analysis-paper-4-The-two-poles-of-the-referendum-debate.pdf>

Curtice, John og Rachel Ormston (red). *British Social Attitudes 32*. London: NatCen Social Research, 2015. 01.04.2016 http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/38972/bsa32_fullreport.pdf

Gillingham, Emma. *Understanding A8 migration to the UK since Accession*. Migration Statistics Quarterly Report, Office for National Statistics, 2010. 17.02.2016 <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/november-2010/understanding-a8-migration-to-the-uk-since-accession.pdf>

Migration Advisory Committee. *Migrants in low-skilled work*. London: Migration Advisory Committee, 2014. 29.10.2015 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/333083/MAC-Migrants_in_low-skilled_work_Full_report_2014.pdf

Annet nettbasert materiale

Koikkalainen, Saara. «Free Movement in Europe: Past and Present». *MPI: Migration Policy Institute* (nettside). Publisert 21.04.2011, lest 16.11.2015.

<http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>

Encyclopaedia Britannica, s.v. «Southampton». 25.04.2016

<http://academic.eb.com.pva.uib.no/EBchecked/topic/556463/Southampton>

7.2 Kilder

Avisartikler

BBC News. «Denis MacShane jailed for MP expenses fraud». 23.12.2013

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-25492017>

– «ELECTION 2010: National Results». Åpnet 29.04.2016.

<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>

– «Election 2015: Southampton Itchen Parliamentary constituency». Åpnet 07.05.2016

http://www.bbc.com/news/politics/constituencies/E14000955#general_election_data-constituency_profile_en

– «EU free movement of labour map». 17.04.2009

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3513889.stm>

– «European Elections 2009: UK results». 08.06.2009

http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/elections/euro/09/html/ukregion_999999.stm

– «Final prime ministerial debate» *BBC News*. 29.04.2010.

http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_04_10_finaldebate.pdf

– «Gordon Brown's speech in full». 24.09.2007

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7010664.stm

– «John Denham MP: British workers need a fair chance» *BBC Radio 4: Today*. 22.06.2012.
http://news.bbc.co.uk/today/hi/today/newsid_9731000/9731011.stm

– «Miliband: Labour 'got it wrong' on immigration». 19.04.2011.
<http://www.bbc.com/news/uk-politics-13134750>

– «Minister resigns over Iraq crisis». 18.09.2003
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/2860675.stm

– «VOTE 2014: UK European election results». Åpnet 29.04.2016.
<http://www.bbc.com/news/events/vote2014/eu-uk-results>

Black, Ian og Patrick Wintour. «The day the great glacier suddenly shifted». *The Guardian*.
01.05.2004
<http://www.theguardian.com/world/2004/may/01/immigrationandpublicservices.eu1>

Butler, Jo. «EU migrant tide fear as Straw lifts jobs barrier». *Daily Mail*. 11.12.2002
<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/321345099/7891C80C655D4E92PQ/1?accountid=8579>

Casciani, Dominic. «BNP ains from Labour disaffection». *BBC News*. 04.05.2008.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_politics/7382831.stm

Chapman, James. «How a granny exploded politicians' censorship of any election debate on mass immigration... and was demonised by Brown». *Daily Mail*. 29.04.2010
<http://www.dailymail.co.uk/news/election/article-1269486/Election-2010-Gordon-Browns-bigoted-woman-insult-Gillian-Duffy.html>

Denham, John. «Labour's lost millions, revisited». *The Guardian*. 13.05.2010.
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/may/13/labour-fairness-denham-election>

Diehl, Jackson. «Poles Cheer Thatcher During Visit to Gdansk; 'Nothing Can Stop You,' British Leader Tells Walesa». *The Washington Post*. 05.11.1988

<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/307099358/3661B8851C334304PQ/1?accountid=8579>

Financial Times. «Benefits for all in a bigger club: Today's EU expansion is the rightful culmination of history». 01.05.2004

Field, Frank. «FRANK FIELD: You promised British jobs for British workers, Gordon – now you must make it happen». *Daily Mail*. 01.02.2009.

<http://www.dailymail.co.uk/debate/article-1133122/FRANK-FIELD-You-promised-British-jobs-British-workers-Gordon--make-happen.html>

Gillan, Audrey og Andrew Sparrow. «Strikes spread across Britain's oil refinery protest escalates». *The Guardian*. 20.01.2009 <http://www.theguardian.com/business/2009/jan/30/oil-refinery-dispute>

Glendinning, Lee. «Immigration minister calls for cap on newcomers». *The Guardian*. 18.10.2008. <http://www.theguardian.com/politics/2008/oct/18/immigrationpolicy-immigration>

Goodhart, David. «Close the door before it's too late». *The Guardian*. 19.02.2004 <http://www.theguardian.com/politics/2004/feb/19/immigration.eu1>

– «Discomfort of strangers (part two)». *The Guardian*. 24.02.2004 <http://www.theguardian.com/politics/2004/feb/24/immigrationandpublicservices.eu>

Guardian. «Full text: Blair's migration speech». 27.04.2004 <http://www.theguardian.com/politics/2004/apr/27/immigrationpolicy.speeches>

– «Full text: Gordon Brown's budget statement». 17.03.2004 <http://www.theguardian.com/money/2004/mar/17/budget.budget20044>

– «Full text of Gordon Brown's speech». 27.02.2007. <http://www.theguardian.com/politics/2007/feb/27/immigrationpolicy.race>

– «Full text: Tony Blair’s speech in Warsaw». 30.05.2004

<http://www.theguardian.com/world/2003/may/30/eu.speeches>

– «UK 2015 general election results in full» Åpnet 29.04.2016.

<http://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2015/may/07/live-uk-election-results-in-full>

Hickley, Matthew. «Labour U-turn on migrants from countries joining EU». *Daily Mail*.

02.02.2004

<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/321451114/9B830B600BB4D19PQ/1?accountid=8579>

Independent. «Gillian Duffy: Rochdale Granny». 02.05.2010.

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/gillian-duffy-rochdale-granny-1960298.html>

Kennedy, Clare. «Please don’t close our birthing centre». *Southern Daily Echo*. 11.11.2005

Lawrence, Felicity. «Lithuanian migrants trafficked to UK egg farms sue ’worst gangmaster ever’». *The Guardian*. 10.08.2015

<http://www.theguardian.com/world/2015/aug/10/lithuanian-migrants-chicken-catchers-trafficked-uk-egg-farms-sue-worst-gangmaster-ever>

– «Polish workers lost in a strange land find work in UK does not pay». *The Guardian*.

11.01.2005. <http://www.theguardian.com/uk/2005/jan/11/immigration.foodanddrink>

Lowther, Ed. «Prof says his ’13,000 EU migrants’ report ’misinterpreted’». *BBC News*.

07.03.2013 <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21682810>

MacShane, Denis. «Don’t close our borders». *New Statesman*. 30.10.2006.

<http://search.proquest.com/docview/224366095?accountid=8579>

Major, John. «Major on Europe: Raise your eyes, there is a land beyond». *The Economist*.

25.09.1993

<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/224159191/9789F4C0DF424D7DPQ/1?accountid=8579>

Murphy, Jarret. «Text of Bush Speech». *CBS News*. 01.05.2003
<http://www.cbsnews.com/news/text-of-bush-speech-01-05-2003/>

Philipson, Alice. «Labour made a 'spectacular mistake' on immigration, admits Jack Straw». *The Telegraph*. 13.11.2013.
<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/10445585/Labour-made-a-spectacular-mistake-on-immigration-admits-Jack-Straw.html>

Riddell, Mary. «Way to Blue». *Fabian Review*. 123, nr. 2 (2011): 7-9. 29.04.2016
<http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2011/06/FabianReviewSummer11.pdf>

Rigby, Nic. «Migrant workers face new slavery». *BBC News*. 19.03.2007.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/6401365.stm

Skypala, Pauline. «Grab your seat on the 8.13 to Budapest: WORKING ABROAD: There will be many openings in the new EU states, says Pauline Skypala». *Financial Times*. 01.05.2004
<http://search.proquest.com.pva.uib.no/docview/249513610/5879B98B648F4775PQ/1?accountid=8579>

Tempest, Matthew. «Blair briefs Labour candidates». *The Guardian*. 17.02.2005.
<http://www.theguardian.com/politics/2005/feb/17/labour.uk>

– «Ex-minister calls for a bloc on new EU migrant workers». *The Guardian*. 15.08.2006.
<http://www.theguardian.com/world/2006/aug/15/eu.immigration>

Tempest, Matthew og Mark Oliver. «Hughes resigns as immigration minister». *The Guardian*. 01.04.2004 .
<http://www.theguardian.com/politics/2004/apr/01/immigrationpolicy.immigrationandpublicservices2>

Travis, Alan. «Flow of jobseekers from eastern Europe dwindles». *The Guardian*. 08.07.2004
<http://www.theguardian.com/politics/2004/jul/08/eu.immigration>

– «Migration will be a trickle not flood, says immigration minister». *The Guardian*.
17.06.2004. <http://www.theguardian.com/politics/2004/jun/17/immigration.immigrationandpublicservices>

Wilson, Graeme, Richard Moriarty og Alex West. «She's not not bigot... he's not clever». *The Sun*. 29.04.2010 <http://search.proquest.com/docview/194131626?accountid=8579>

Wintour, Patrick. «Immigration minister: our policy was right, we just didn't tell people». *The Guardian*. 18.05.2010. <http://www.theguardian.com/politics/2010/may/18/phil-woolas-labour-immigration-plans>

Partiprogrammer

Conservative Party. *Invitation to join the government of Britain: the conservative manifesto 2010*. London: Conservative Party, 2010.

<https://www.conservatives.com/~media/Files/Manifesto2010>

UK Independence Party, «UKIP MANIFESTO». Åpnet 29.04.2016

<http://web.archive.org/web/20100612222944/http://ukip.org/page/ukip-manifesto>

Lover

European Union (Accessions) Act 2003 (c. 35)

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/35/pdfs/ukpga_20030035_en.pdf

Rapporter og veiledningspapirer

Dustmann, Christian, Maria Casanova, Michael Fertig, Ian Preston og Christoph M. Schmidt. *The impact of EU enlargement of migration flows: Home Office Online Report 25/03*.

London: Home Office, 2003. 20.09.2015

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050301194802/http://homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf>

Gower, Melanie og Oliver Hawkins. *Ending of transitional restrictions for Bulgarian and Romanian workers*. House of Commons Library Standard Note SN/HA/06606, 29.11.2013
Tilgjengelig fra <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06606>

Home Office, Department of Work and Pensions, HM Revenue & Customs og Department for Communities and Local Government. *Accession Monitoring Report May 2004 – March 2006*. London, 2006. 17.02.2016
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100422120657/http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/report7/may04mar06.pdf?view=Binary

Kennedy, Steven. *EEA nationals: the 'right to reside' requirement for benefits*. House of Commons Library Standard Note SN/SP/5972, 05.12.2011. Tilgjengelig fra
<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05972>

Migration Watch UK. *The Impact on Immigration of the EU Expansion to Eastern Europe: Briefing paper 4.1*. www.migrationwatchuk.org, 2003. 01.02.2016
http://www.migrationwatchuk.org/pdfs/BP4_1.pdf

UK Border Agency, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs og Communities and Local Government. *Accession monitoring report May 2004 – June 2008: A8 countries*. London, 2008. 04.04.2016
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100422120657/http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/report16/may04jun08.pdf?view=Binary

Vargas-Silva, Carlos og Yvonne Markaki. *Briefing: EU Migration to and from the UK*. Oxford: The Migration Observatory, 2015. 05.04.2016
http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/EU%20Migration%20to%20and%20from%20the%20UK_0.pdf

Winkworth, Simon, Jola Kalinowska og Vanella Mead. *East European Nationals Living in Southampton*. Southampton: Southampton City Council, 2007. 11.09.2015

http://web.archive.org/web/20121026124857/http://www.southampton.gov.uk/Images/East%20European%20immigration%20report_tcm46-180191.pdf

Parlamentskilder

House of Commons debatt 10. desember 2002. Vol 396 kol. 11WS-12WS

House of Commons debatt 18. mars 2003. Vol. 401 kol. 902-912

House of Commons debatt 21. mai 2003. Vol. 405 kol. 1021 og 1118

House of Commons debatt 5. juni 2003. Vol 406 kol. 362-365

House of Commons debatt 23. februar 2004. Vol 418 kol. 23-28 og 32-33

House of Commons debatt 28. april 2004. Vol. 420 kol. 881-882

House of Commons debatt 24. oktober 2006. Vol. 450 kol. 83WS-84WS

House of Commons debatt 6. november 2007. Vol 467 kol. 22 og 124

House of Commons debatt 24. april 2008. Vol. 474 kol. 1546

House of Commons debatt 1. november 2009. Vol. 438 kol. 732-736 og 741-752

House of Commons debatt 22. februar 2016. Vol. 606 kol. 122

Select Committee on Home Affairs – Minutes of Evidence, 09.03.2004 (Questions1-19)

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/435/4030902.htm>

Select Committee on Home Affairs. «Written Evidence: Memorandum submitted by the Home Office: Consequences of EU enlargement». Åpnet 01.05.2016
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/435/435we02.htm>

Muntlige kilder

Denham, John. Intervju med forfatteren, 04.11.2015, University of Winchester

MacShane, Denis. Intervju med forfatteren, 05.11.2015, 10, Westmoreland Terrace, London

Statistikk: folketellinger og meningsmålinger

European Social Survey. Datasett. Åpnet 28.03.2016, tilgjengelig fra
<http://www.europeansocialsurvey.org/downloadwizard>

Ipsos MORI. «April Issues Index». 21.04.2010. <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemID=2595>

Ipsos MORI. «Best Parties on Key Issues – March 2010». 25.03.2010 <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemID=2569>

Ipsos MORI. «Issues Index: 1997-2006». Åpnet 05.05.2016 <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/56/Issues-Index-19972006.aspx>

Ipsos MORI. «Issues Index: 2007 onwards». Åpnet 05.05.2016 <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2905/Issues-Index-2012-onwards.aspx>

Office for National Statistics, «Long-Term International Migration 2014: 2.03 LTIM Country of Birth, UK, England and Wales, 1991 and 2014». Åpnet 05.05.2016
<http://web.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/long-term-international-migration/2014/table-2-03.xls>

Office for National Statistics, «Neighbourhood Statistics. Area: Southampton (Local Authority): Country of Birth, 2001 (UV08)». Åpnet 01.05.2016
<http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTableView.do?a=7&b=62752>

[51&c=SO14+7LX&d=13&e=16&g=6401301&i=1x1003x1032x1004&m=0&r=0&s=1462102535927&enc=1&dsFamilyId=85](http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTableView.do?a=7&b=6275251&c=SO14+7LX&d=13&e=16&g=6401301&i=1x1003x1032x1004&m=0&r=0&s=1462102535927&enc=1&dsFamilyId=85)

Office for National Statistics, «Neighbourhood Statistics. Area: Southampton (Local Authority): Country of Birth (detailed) 2011 (QS203EW)» Åpnet 01.05.2016
<http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTableView.do?a=7&b=6275251&c=SO14+7LX&d=13&e=61&g=6401301&i=1x1003x1032x1004&m=0&r=0&s=1462102564412&enc=1&dsFamilyId=2525>

Nettressurser

gov.uk. «FOI release: Money allocated to the Migration Impact Fund 2009 to 2011». 06.01.2014 <https://www.gov.uk/government/publications/money-allocated-to-migration-impact-funds-2009-to-2011/money-allocated-to-the-migration-impact-fund-2009-to-2011>

Home Office. «UK migration in a global economy: Draft Speech by Barbara Roche MP, Immigration Minister». 11.09.2000
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20001018042621/http://www.homeoffice.gov.uk/ip/prspch.htm>

Home Office: UK Border Agency. «Worker Registration Scheme». Åpnet 30.04.2016.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080205132638/ukba.homeoffice.gov.uk/working/intheuk/eea/wrs/>

Labour Press. «Ed Miliband's speech on immigration». 18.04.2015.
<http://press.labour.org.uk/post/116721382454/ed-milibands-speech-on-immigration>

Margaret Thatcher Foundation. «Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")». Åpnet 30.04.2016. <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>

Upublisert materiale

John Denham. «The Impact of EU Migration». Upublisert internt notat. Labour Party, 2006

Vedlegg

Sitater fra intervju med John Denham 4. november 2015

The British government decided not to impose transitional restrictions on the employment of workers from the countries that became members of the EU in 2004.

What, in your view, was the reasoning behind this decision?

I had left government by the time accession took place, but I was in the Home Office when the policy was being discussed, although it was never my responsibility, so I would contribute from time to time in team meetings, but I wasn't in the lead on it. I think there were three different factors. I think one was that the government overall wanted to get political support from the accession states in general, in the run up to it, in that period of time. And not putting in place transitional protections was one of the most practical, as well as symbolic, things you could do. And that was a very strong impression, that was the main political calculation that was coming from Downing Street. The second was that there was a genuine belief, which I always thought was wrong, but nonetheless genuine belief that relatively few people would come. (...) And to the extent that people did come, that this would hold a marginally positive effect on economic growth. So nobody anticipated the numbers. The third thing is that I think that the focus of policy in the first five or six years of Labour government had been on asylum. (...) And really most of government efforts over the first few years in government had been in sorting out the asylum system, which actually happened successfully. So the general view was in government, and this was a strong view in the Treasury, that legal migration was basically a good thing. (...) And the Treasury had an explicit strategy that immigration was good because it kept wages down, and that was built into the economic models of the Treasury. It was never said by ministers, like the Chancellor Exchequer, but I mean that was actually built into the Treasury growth models. So for all those reasons there were never really a focus on the numbers of people who would come, or the possible social and economic consequences.

The accession states meant an unpredictable shift in the balance of power within the European Union. Obviously Britain's a major part of the EU, but there's always and always has been the sense that the Franco-German axis was the most important one. So I guess, I was never involved in foreign policy discussions, but I guess the calculation was that the UK could bolster its own influence, if necessary, by having the support from the accession states, being the most pro-accession. Not to the exclusion to try to be one of the triumvirate, the key three countries. But you know, a useful sort of thing. And certainly the UK didn't want the accession states to simply support Germany in the EU. That seemed a disadvantage.

What about parliamentary Labour were there many supporters of not imposing restrictions, or not?

I think that very few people raised concerns. Even in 2006, when I was beginning to raise concerns, until much more recently I was quite an outlier of the parliamentary Labour party in raising concerns. That's not necessarily because people thought I got the facts wrong, or that there was an element of that, but it... The Labour party is, like many originally industrial social democratic parties essentially a middle class liberal party these days, with very little industrial working class base. And the middle class, liberal bit of the Labour Party found it very difficult to admit there could possibly be anything wrong with immigration.

How did the situation in Southampton develop after the enlargement?

February 2006 I pulled together a memo, so it was 18 months later. Broadly speaking, 15 000 people came to Southampton from the accession states in the 12 to 18 months after accession. Southampton has a population of 200 000. That's a huge number of people, almost all of a working age. It was very visible: two or three coaches would pull up outside Southampton railway station every Sunday afternoon, and people would get off with their suitcases. And there were some fairly immediate impacts. (...) In contrast to almost every previous wave of immigration to this city, the A8 migrants were geographically dispersed in the city from the very beginning. So traditionally, migration from the Caribbean, from Africa, from Asia, from the Middle East into Southampton has tended to start off in the two inner city wards. And then, as people become economically established, they move out of the area. For all sorts of

reasons, I wouldn't say I had a handle on all of it. The Polish population from the beginning spread out into areas that had never actually had a lot of migration in the past. So, the impact was much more tangible. Quite literally, there were a handful of streets of what would be family housing, within two years a third, sometimes even a half of the houses would have been bought by landlords and let. So, one moment you're looking at a family neighbourhood, the next moment you're living in a neighbourhood full of young men, as it was very largely to start with, it changed quite quickly, but young men living in five, six, sometimes more to a house. The immediate impact was there. So that was the first thing. The second thing is, despite what government civil servants continue to tell ministers, there was an economic impact. Now, there were two. One was that a number of jobs that hadn't been filled were filled. So, for example, a major impact on me was that, as an MP, travelling to London on the train there was always somebody now, running the buffet car on the train, whereas that was a sort of job that had been hard to fill before. But much more seriously was the impact on wages in the self-employed sector. Where the day-rate for a building worker, for a brick layer, a skilled brick layer, in Southampton in 2004 was £120 a day, a year later it was £60. Now, none of this was caught by official statistics, because the official statistics don't cover self-employment. The vast majority of the impact was in self-employment.

(...)

The negative side was the impact on the types of jobs and the income. And then you began to get two other pressures. One was: quite quickly, families came, formed. And there was a big impact on the birth rates in the city. And that's now feeding through in schools. And so the health service was actually forced to close a couple of midwife led midwifery centres. Places where mainly middle class women had campaigned for these centres that were midwife led, they weren't consultant led. Those got shut in order to move the staff in to cope with the rising birth rate from Eastern Europe. Now, at the time it was never described like that. There was no public discussion that these were the reasons. What I describe in short hand as the middle class liberalism that affects the Labour Party, affected most of the senior management of the services. Nobody wanted to say that this was what was driving it.

You've written a bit about the importance of taking people's concerns about immigration seriously. What are these concerns?

The thing that has caused most anxiety and most stress in the wider population has, I think I'll go this far, has not actually even been the impact of migration. It has been the sense that you're not allowed to talk about it, and that no one's listening and no one understands.

Did you get encouragement from your voters to speak up about the effects of A8 migration?

I actually didn't speak out. I would talk like I'm talking with you to voters from about 2006 and onwards. I said very little in public, or in the media, probably until 2010. To be perfectly honest, because I had lobbied Tony Blair; I'd lobbied the Home Secretary; I'd lobbied the Chancellor Exchequer, who then became Prime Minister Gordon Brown. And I was in the Cabinet from 2007 to 2010. And the reality of collective responsibility in the Cabinet is you're not in the position to be speaking out about this stuff. So around the Cabinet table I would say this stuff, as would Hilary Benn, who was another Cabinet member from Leeds, who is now the Shadow Foreign Secretary. So Hilary and I would, whenever the issue came up, we'd say «we have got a real issue here», but very few people wanted to address it.

Have you heard from local Southampton politicians, or Councillors, on this... about this topic? Have they lobbied you?

I think it has been the other way around. In 2010 I set about doing a job of political education with my local party, and I went through the facts and the figures. And I suppose they all knew it, really, but I legitimized the discussion.

What role has the fact that Southampton Itchen has been your constituency played in the development of your view of EU migration?

I was in this situation where I knew what was happening, because it was happening in front of my eyes. I know that the Home Secretary, Charles Clarke, didn't even bother to try to respond, because he just disagreed, he just thinks immigration is a good thing. Tony Blair was much the same. I think that Gordon Brown did ask Treasury officials for advice and they came back and said «John Denham has got his facts wrong». So you know, if I hadn't known what was happening in the constituency, then I never would have picked up on it when I did.

Would you care to elaborate on the content of the memorandum you sent in 2006?

I may be misremembering, but basically it went through all of this stuff, «these are the numbers», and I was making the point that in addition to the 15 000 or 14 000 A8 people who had come, about the same number of people had come through resettlement at the end of asylum and things of that sort. So, when people, but that had been from 2000 to 2006, and the A8 people had come much more quickly, and there was this big difference in where people had lived in the city. So, now, I set all of that out, and I listed the effects on the schools and things like that. That was my snapshot in the spring of 2006.

Sitater fra intervju med Denis MacShane 5. November 2015

On free movement, border control and Great Britain's role in the European Union prior to the 2004 EU enlargement:

The control was at the frontier, and it stopped there. Once you're in you could live anywhere, rent a house, work, not work, and do whatever you like within the law. We were not fully part of the integrated EU as it developed by the beginning of the 21st century. I think Blair wanted to show leadership, and also it meant of course in simply diplomatic terms that everyone of the A8 countries liked him.

On the estimates presented in the Home Office Online report 25/03 and the estimates of 13 000 annual migrants:

I never knew quite where that came from. This is twelve and a half thousand I think. It seems to be one study commissioned by the Home Office, I think, from the London School of Economics. And I never paid any attention to it, as a minister I just told myself «throw that away». So it was certainly underestimated, all we could say was «we don't know». I mean, it was crazy. It will stop in a second if unemployment goes up, if the economy stops, if Britain stops growing. And then it will be 1200 or 1250 and it could easily become 125 000. We don't know.

On the main reason for not imposing restrictions on A8 workers in 2004:

It was very simple. Firstly we already had hundreds of thousands of East European, or A8 workers, in Britain. We had, after the Second World War, about two hundred and fifty thousand Poles staying. And after the end of communism maybe another two hundred and fifty thousand Poles came, through family and other connections, and they worked in the black labour market already. Obviously we had Cypriots, because of the Commonwealth connection, for many years. And it just seemed to us to be illogical to pretend that by imposing the restrictions you would stop the flow of people. (...) So we decided from day

one: No, we will accept that these people may come and work here, but we will ensure then that they are properly paid, they are registered, they pay tax, they pay national insurance, they pay rent to landlords who rent out properties. And that was a decision that Blair took. I negotiated with other colleagues in the cabinet, in the government. And there were differences, undoubtedly there were differences, I was adopting a liberal pro-European open labour market position. As was the Home Secretary, David Blunkett. Others were more reticent, because we had seen already the social tension, especially if you're a Labour MP representing working class areas of the arrival, say, of many people from Yugoslavia, Kosovo, because of the conflicts there, Iraq, because of the conflicts there... And there were genuine tensions. But we also thought «well, yes, maybe the guys from different ethnic religious backgrounds would have more problems with integration. But a well-educated catholic Pole is not going to speak fluent English, but he will learn it quite quickly. And there would not be any problems», and on the whole there weren't. Save I'd say when groups of Roma came in, especially from Slovakia. That definitely produced certain clear, clear social tensions. But again, we could not have stopped that, because they had the same right to travel as any other European citizen. People mistake labour market mobility with freedom of movement under EU treaties. The Germans or French, everybody found, the Dutch, the Swedes, found they could not stop people arriving, and once they arrive and they start doing black market work, start doing all the horrible jobs that the indigenous British or French or Germans won't do.

You mentioned that the UK, or Blair, wanted to be allies with the new EU member countries. With the 2003 Iraq war in mind, is it correct that A8-countries were seen to be more pro-American than the French and Germans?

They were clearly more pro-American. I wouldn't get the timing out of order, I mean all the big political decisions on the Iraq war were taken in 2002, and the invasion itself happened in March 2003 after a majority vote, 417 MPs here. Certainly I think Blair, having decided to ally himself with George W. Bush, was grateful for at least some support, or rather maybe un-opposition from the East European countries.

Do you agree that Labour has gotten stricter in its rhetoric about EU immigration from Gordon Brown's premiership started in 2007, and especially since 2010?

Yes, of course. I mean, Brown made that really disgraceful statement about «We want British jobs for British workers», which actually was a statement of the extreme right wing parties here in this country, which was very sad. We could have done that, if we had done three things; if firstly we had created a proper training, ausbildung, apprenticeship schemes (...). Secondly, you should have, could have, insisted on much tougher workplace inspections. Thirdly you could have insisted on strengthening trade union rights.