

# Innledning

Innvandringspolitikk er blant de mest profilerte og kontroversielle temaene i dagens politiske landskap. Den berører grunnleggende spørsmål om hvordan vi som mennesker lever sammen, både lokalt, nasjonalt og globalt. Det har derfor ikke vært særlig oppsiktsvekkende at den norske regjeringen de senere år har opprettet flere utvalg med mandat til å kartlegge og drøfte samfunnsmessige konsekvenser av ulike former for innvandring.<sup>1</sup> Disse offentlige utredningene har primært vært opptatt av «det myke» spørsmålet om hvordan den norske stat best kan legge til rette for integrering av innvandrere – kulturelt, politisk og i arbeidslivet.<sup>2</sup> Å søke gode svar på dette spørsmålet er selvsagt veldig viktig. I denne boken vil jeg imidlertid fokusere på et annet sentralt spørsmål knyttet til hvordan den norske stat forholder seg til innvandring. Dette «hardere» spørsmålet lyder slik: *Hvem og hvor mange* bør vi slippe inn, og på grunnlag av hvilke kriterier?<sup>3</sup> I forlengelsen av dette vil jeg også drøfte spørsmålet om hvordan vi etisk bør vurdere lovverket som regulerer innvandreres muligheter for å motta norsk statsborgerskap.

Dette siste spørsmålet er langt mindre kontroversielt enn det første. Mens det i dag er bred politisk enighet om å følge en moderat linje hva gjelder mulighetene ulike grupper innvandrere har for å bli norske statsborgere, er frontene mer steile hva gjelder spørsmålet om hvilke krav det er legitimt å stille til dem som søker opphold, hvor mange av disse vi bør ta imot, og hvem som bør prioriteres når vi spesifiserer sammensetningen av gruppen vi gir opphold. I motsetning til en del andre politikkkfelt, hvor

---

1 NOU 2011: 7, NOU 2011: 14, NOU 2017: 2 og NOU 2022: 18. Lederen i to av disse kommisjonene, Grete Brochmann, har skrevet en fin analyse og refleksjon rundt rapportenes mottakelse i Brochmann, «Investigating Immigration». For en konsis oversikt over integreringspolitiske hovedtrekk i Norge frem til 2016, se Ihle, «Integrering?».

2 Brochmann, «Investigating Immigration», 108.

3 Jf. Thomas Hammars distinksjon mellom immigrasjonspolitikk og immigrantpolitikk i Hammar, «Introduction».

spørsmål avgjøres mer gjennom pragmatisk tautrekking, utgjør innvandringspolitikk et svært moralisert felt, hvor det ikke uten videre er enkelt å vite hvordan etiske prinsipper bør konkretiseres politisk.<sup>4</sup>

En liberal, sosialdemokratisk stat som Norge er et historisk produkt av kompromisser mellom ulike ideologiske tradisjoner; liberalisme, sosialisme og konservatisme. Når migrasjonsetikere skal utfolde, og kritisk reflektere over, de etiske grunnprinsippene i disse tradisjonene, støter de derfor på genuine og dyptgripende etiske spenninger.<sup>5</sup> Og selv om utbredte forestillinger om frihet, likhet, ansvar, deltakelse (m.m.) begrenser vårt moralske handlingsrom, rommer de også et bredt spekter av innvandringspolitiske muligheter. Hvilken innvandringspolitikk som følger fra hvilke verdier, er ikke innlysende. Å anse innvandringspolitiske posisjoner som selvsagte, er en form for moralistisk forenkling av svært komplekse saksforhold. Det betyr ikke at man skal vegre seg mot å ta stilling. Til det er debattene for viktige – for mye står på spill for altfor mange mennesker. Det betyr imidlertid at kritikk må være forholdsmessig, og at man må ta høyde for at lite er innlysende i innvandringspolitiske debatter.<sup>6</sup>

Innvandringsregulering finner sted i spenningen mellom statlige interesser, hensynet til migranternes individuelle rettigheter, og internasjonal rett. De siste tjue årene har den folkelige opinionen i Norge dreid mot større vektlegging av førstnevnte i innvandringspolitikken. Samtidig har menneskerettighetstenkning satt et stadig sterkere preg på lovverket som legger rammene for hvordan statsforvaltning og domstoler håndterer asylsøknader, og arbeidsmigrasjon innenfor rammen av EØS-avtalen har utfordret forhandlingsstrukturene som tradisjonelt har regulert den norske arbeidsmarkedsdynamikken.<sup>7</sup> Med bakgrunn i disse spenningene må vi stille spørsmålet om hvordan vi, i størst mulig grad, kan ivareta både universelle rettighetshensyn, europeisk økonomisk, sosial og politisk integrasjon, og den norske stats rett til å prioritere egne innbyggere<sup>8</sup> i fordeling av goder.

4 Jf. Brox, «Jeg er ikke rasist, men ...», Hagelund, «A Matter of Decency?», 58, 62, og Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 245ff.

5 Bader, «Conclusion», 175f.

6 Wendt, «Moralismus in der Migrationsdebatte», 408ff.

7 For årene fra tidlig på 90-tallet og frem til 2010, se beskrivelsen i Brekke mfl., *Innvandring og flukt til Norge*, 17, 30. Med den såkalte «flyktningkrisen» i 2015 ble denne utviklingen konsolidert. For de historiske hovedlinjene, se for øvrig kapittel 2.

8 Med «innbyggere» mener jeg her samfunnsborgere (statsborgere), medborgere (mennesker som har sin primære sosiale tilhørighet i Norge, men ikke statsborgerskap), samt mennesker med lovlig opphold som (enda) ikke har permanent opphold eller statsborgerskap (delborgere). Til disse distinksjonene, se Brochmann, «Statsborgerskap». Jf. for øvrig diskusjonen av tilhørighet i seksjon 4.4. Når jeg i det følgende snakker om «medlemsspesifikke» og/eller «sivile» rettigheter og plikter er det da innbyggernes rettigheter

Skal vi besvare dette spørsmålet, er vi nødt til å vurdere ulike hensyn opp mot hverandre og begrunne hvilke som veier tyngst når vi skal utforme innvandringspolitiske retningslinjer i møte med ulike grupper innvandrere. Vi beveger oss inn i et etisk og juridisk felt med høy grad av kompleksitet, hvor ingen enkle svar er gitt. Målet med denne boken er å analysere og drøfte argumenter for ulike innvandringspolitiske standpunkt, og på den måten tilføre samfunnsdebatten større dybde og flere nyanser.

I en verden der blodige sosiale konflikter stadig blusser opp, arbeidsmarkedet globaliseres, globale økonomiske ulikheter blir stadig større, informasjonsflyten kontinuerlig forbedres og mulighetene for å forflytte seg over store avstander er gode for mange, vil ikke antallet migranter på verdensbasis bli lavere i årene som kommer.<sup>9</sup> Internasjonal migrasjon har de siste årene satt i gang omfattende endringsprosesser i mange land. Denne utviklingen har bidratt til at stater i dag konsentrerer en historisk mengde oppmerksomhet, og ressurser, på å kontrollere innvandring. Behovet for å la regelverkene (ev. den politiske praksis) som regulerer migrasjon gjennomgå en grundig etisk analyse vil derfor intensiveres. Enhver stat er moralsk forpliktet til å vurdere hvordan den skal forholde seg til menneskers ønske om å endre sosial og politisk tilhørighet. Vårt kollektive liv utspiller seg gjennom institusjoner preget av ideologiske fortolkningsperspektiver som har gjort Norge til et godt land å bo i, men som vi ikke alltid er like klar over at også har problematiske konsekvenser for mennesker utenfor våre landegrenser. Tross all sin prakt, er et konstitusjonelt demokrati, i kraft av sin institusjonelle maktfordelingsstruktur, i seg selv et hinder for å ta interessene til mennesker som ikke bor i Norge på alvor.<sup>10</sup> Norge som nasjon må derfor hele tiden, på ny og på ny, oppsøke perspektiver som kan hjelpe oss til å avdekke våre moralske blindsoner.

Denne boken aspirerer ikke til å formulere en etisk vurdering av internasjonal migrasjon som gjelder for alle steder til alle tider. Hvilke konsekvenser innvandring får for et samfunn er bestemt av sosiale, økonomiske og politiske vilkår som er svært ulike fra stat til stat. Jeg har derfor valgt å sette søkelyset på det som for meg er den mest nærliggende politiske konteksten,

---

og plikter jeg refererer til, og når jeg snakker om «mennesker som bor i Norge» er det innbyggerne i Norge jeg tenker på.

9 Selv om antallet migranter har økt i absolutte tall de siste 50–60 årene, har de relative tallene ligget ganske så stabilt rundt 2–3 %, men med en jevnt svak stigning, fra 2,3 i 1970 til 3,5 i 2019. International Organization for Migration, *World Migration Report 2020*, 21.

10 Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 214.

nemlig den norske.<sup>11</sup> En kontekstuell tilnærming til migrasjonsetikk innebærer at empiriske data som kartlegger konsekvensene ulike former for innvandring spesifikt har for Norge utgjør viktige faktapremisser for argumentasjonen i denne boken. Den etiske verdien av våre handlingsalternativ er dels betinget av hva som faktisk er tilfellet, og, i mange tilfeller, av hvor sannsynlig det er at ett bestemt samfunnsmessig scenario vil følge av ett bestemt innvandringspolitisk veivalg.<sup>12</sup> Å tale rent abstrakt og generelt gjør ofte politisk etikk triviell og underkompleks.<sup>13</sup> Skal den politiske etikken være genuint politisk, må den være faglig velinformert og gjøre aktivt bruk av relevant empiri når den resonnerer.<sup>14</sup> Min vurdering av den foreliggende empiriens relevans og kvalitet er basert på et generelt akademisk skjønn. Jeg har forsøkt å unngå å redusere komplekse økonomiske, rettslige, politiske og kulturelle forhold, og å drive såkalt «kirsebærplukking», det vil si å kun nevne empirisk forskning som støtter normative standpunkter etablert uavhengig av den.<sup>15</sup> Jeg håper – og tror – at dette forsøket har lyktes et godt stykke på vei. Med dette sagt er politisk etikk selvsagt mer enn empiri. Empiriske resultater kan ikke alene avgjøre en normativ etisk debatt. Det er etiske prinsipper som gjør et faktum til en moralsk grunn til å handle på en bestemt måte. Hvilken relevans og vekt empiriske forhold bør tillegges, er betinget av prinsipielle etiske overveielser.<sup>16</sup>

Boken har tre hovedanliggender. Det første består i å formulere en prinsipiell forståelse av forholdet mellom migranters individuelle menneskerettigheter og statens rett til å prioritere å innfri medlemsspesifikke (sivile) rettigheter. Jeg gjør dette i tre skritt. Først, ved innledningsvis å skissere et antropologisk orienteringspunkt for politisk etikk i en demokratisk rettsstat (seksjon 1.3). Grunnloven § 2 viser til den kristne og humanistiske arv som jordsmonnet for menneskesynet som ligger til grunn for den norske statsformen. I det andre skrittet tar jeg derfor for meg et sett med teologiske ansatser til universell rettighetstenkning i kristen tradisjon, og drøfter hvordan disse lar seg forene med tanken om at innbyggere i Norge har visse forpliktelser overfor hverandre som de ikke har overfor andre

11 I og med at Norge er assosiert medlem av Schengen-området, vil en rekke av vurderingene også berøre kontrollregimet knyttet til dette området.

12 Jf. Broome, *Weighing Goods*, 128f.

13 Manglende innsikt i komplekse samfunnsspørsmål er hovedgrunnen til at Thomas Schramme mener filosofer ikke bør uttale seg om innvandringspolitikk. Schramme, «Wenn Philosophen schiessen».

14 Hoesch og Laube, «Why Should we Study Migration Policies?».

15 Jeg skriver dette i full bevissthet om at statistikk om innvandring ofte kan være politisk tendensios. Hamlin, *The Politics of International Refugee Law*, 112f.

16 Jf. Carens, «Normative Claims and Empirical Realities», 16ff.

mennesker (seksjon 3.1). Diskusjonen munner ut i et forsøk på å identifisere begrensningen i en slik ansats, og begrunner dermed behovet for en videre politisk-filosofisk utbrodering av spenningen mellom de to settene med forpliktelser. En slik utbrodering finner sted i seksjon 3.2.

Bokens andre hovedanliggende er konkret, og består i å drøfte Norges innvandrings- og naturaliseringspolitikk. Dette innebærer først å ta stilling til følgende fem spørsmål:

- 1) Hvilke krav er det rimelig å stille til mennesker som søker opphold i Norge?
- 2) Hvor mange innvandrere bør Norge ta imot?
- 3) Hvem bør prioriteres blant personer som søker opphold i Norge?
- 4) Hvilke krav bør vi stille til mennesker som ønsker norsk statsborgerskap?
- 5) Er det å emigrere fra dysfunksjonelle samfunn etisk klanderverdig?

Disse spørsmålene drøftes i kapittel 4, og genererer to større diskusjoner, som så tas opp til mer inngående drøfting i de to påfølgende kapitlene. Den første handler om hvordan vi etisk sett bør vurdere økonomiske argumenter for ulike typer innvandringspolitikk. Dernest tar jeg opp spørsmålet om hvordan vi bør etisk vurdere henvisninger til ulike sider ved vår integrasjonskapasitet i innvandringspolitiske debatter. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom integrasjonskapasitet og beskyttelseskapasitet, og jeg drøfter derfor også spørsmålet om Norge dels bør innfri sine folkerettslige og moralske forpliktelser overfor enkelte grupper migranter på andre lands territorier.

Mitt tredje hovedanliggende tar oss tilbake til det prinsipielle nivå, og diskusjonen om hvorvidt Norge har en «dynamisk forpliktelse» til å arbeide for åpnere grenser stater imellom.<sup>17</sup> Drøftingen innledes med en diskusjon av grunnene stater mer generelt har til å utøve ekskluderende makt overfor ulike grupper innvandrere. Denne retten forsvares, samtidig som jeg forsøker å begrunne hvorfor forestillingen om en verden med åpne grenser er fruktbar som politisk ideal.

Migrasjonsetikk foregår i spennet mellom to poler, en ikke-idealistisk og en idealistisk.<sup>18</sup> Den første polen representeres av forsøk på å formulere

<sup>17</sup> Med «dynamisk forpliktelse» mener jeg en plikt til å arbeide for reformer som kan ta oss i retning åpne grenser. Jf. Gilabert, «Feasibility», 61.

<sup>18</sup> Carens, *The Ethics of Immigration*, 10f.

politiske handlingsnormer for situasjoner hvor idealer ikke lar seg umiddelbart realisere, mens representanter for den andre polen primært er opptatt av spørsmålet om hvilken migrasjonspolitikk som dypest sett er mest optimal etisk sett. I denne boken vil jeg forsøke å vise verdien av begge tilnæringsmåtene. Jeg drøfter ikke-idealistiske resonnementer fordi jeg ønsker å få i tale leserne som synes idealistiske argumentasjonslinjer er politisk uinteressante, eller som anser det som uomtvistelig at stater har en ubetinget rett til å avgjøre hvem som bør få slippe inn på statens territorium etter eget forgodtbefinnende. Etske samtaler handler tross alt ofte om å utforske mulighetene for moralsk handling gitt premisser vi ikke vurderer som ideelle, og som derfor ikke inkluderer de handlingsalternativ vi vurderer som best begrunnet. Mark Amstutz argumenterer for at migrasjonsetikkens eneste oppgave er å arbeide innenfor en slik ikke-idealistisk tilnærming.<sup>19</sup> Det er flere problemer med hans konklusjon.

For det første er vi avhengige av moralske idealer for å kunne identifisere et samfunnsforhold som problematisk. For det andre trenger vi idealer for å kunne avgjøre hvilket foreliggende politisk alternativ som bør foretrekkes, selv der spørsmålet handler om alternativ som kun vil utgjøre en marginal forskjell.<sup>20</sup> For det tredje kan samfunnstilstander som ikke er mulig nå kunne bli mulig i fremtiden dersom vi nå velger å ta skritt for å nærme oss dem.<sup>21</sup> Uten at vi har idealet klart for oss nå, vil vi ikke vite i hvilken retning vi skal gå.<sup>22</sup> Moralsk idealisme har historisk sett vært en betingelse for avskaffing av falske nødvendigheter som slaveri, kvinneundertrykking og ulike rettigheter for mennesker av ulik seksuell orientering (m.m.). Bare det å fremme idealene var i seg selv et nødvendig steg på veien til at et mål som da virket fjernt suksessivt lot seg realisere. Den politiske etikkens oppgave er kritisk å drøfte etiske idealer vi kan bruke som kriterier for å avgjøre om det samfunnet som en bestemt politisk handling vil bidra til å realisere, er et mer rettferdig samfunn enn det vi har i dag. En mer inngående begrunnelse for behovet for politisk bruk av moralske idealer vil leseren, som sagt, finne i det nest siste kapitlet.

Men moralsk og politisk idealisme er ikke en tilstrekkelig betingelse for positiv politisk endring. I avslutningskapitlet vender jeg derfor tilbake

19 Amstutz, *Just Immigration*, 15, 231. Amstutz støtter seg her til Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 406.

20 Jf. Bader, «Citizenship and Exclusion», 52.

21 Jf. Gilabert og Lawford-Smith, «Political Feasibility», 811, 821.

22 Jf. *ibid.*, 819.

til det konkrete, og tar leseren med gjennom noen generelle refleksjoner over forholdet mellom innvandringspolitikkenes reelle muligheter og etiske horisont, både nasjonalt og internasjonalt. Hva gjelder den nasjonale politiske konteksten argumenterer jeg for at en konsensus- og kompromisskultur vil tjene migrantene best. Deretter reflekterer jeg noe mer eksplorativt rundt muligheten for internasjonalt samarbeid om migrasjonshåndtering.

Jeg kommer ikke til å legge frem en fullstendig etisk teori som så danner utgangspunktet for de konkrete drøftingene. Utover å skissere et bredt forankret egalitært menneskesyn, og prinsipielt tilrettelegge forholdet mellom universelle og medlemsspesifikke rettigheter/forpliktelser, vil de øvrige teoretiske verktøyene hentes inn fortløpende der de gjør seg relevante i drøftingen av de konkrete spørsmålene.

Den norske grunnloven forankrer som sagt sin verdiorientering i den kristne og humanistiske arv (§ 2). Dette utelukker ikke at mennesker med andre livssyn også kan ha gode grunner til å slutte seg til den. De kan appellere til samme verdier i forsvaret for en menneskerettighetsbasert demokratisk rettsstat, eller de kan nå samme konklusjon via grunner som ikke deles på tvers av alle livssyn representert i den norske befolkning. Selv om denne boken utlukkende gjør heuristisk bruk av ressurser fra kristen og humanistisk tradisjon, betyr ikke dette at bokens målgruppe er begrenset til lesere som identifiserer seg med disse livssynstradisjonene. Den kan leses med utbytte av alle som deler Grunnlovens verdiorientering. Resonnementene tar form som relativt selvstendige, bredt humanistisk forankrede, politisk-etiske refleksjoner over ulike migrasjonspolitiske utkast. Men ettersom Grunnloven fortsatt forankrer sin statsforståelse i en kristen og humanistisk arv, mener jeg en drøfting av hvordan disse tankestrømmene sammen har virket, og stadig virker, inn på vårt syn på forholdet mellom sivile rettigheter og migranters menneskerettigheter, utgjør et fruktbart utgangspunkt for en bok som denne. For mer detaljer om hvordan dette vil skje, se neste kapittel.

Mange norske akademikere har deltatt i den offentlige debatten rundt norsk innvandringspolitikk. Problemstillinger knyttet til innvandring har blitt belyst fra historiske, sosiologiske, demografiske, økonomiske, juridiske, antropologiske og statsvitenskapelige synsvinkler. Det gjennomføres stadig mye empirisk arbeid på innvandring. Noen perspektiver har likevel i stor grad uteblitt. Denne boken er skrevet av en forfatter med beina plantet på et sted i det norske akademiske landskap hvis inngående bidrag foreløpig

har latt vente på seg. Den tar sikte på å drøfte enkelte sider av norsk innvandringspolitikk fra et normativt politisk-filosofisk perspektiv. Selv om det finnes mange normative stemmer i den norske offentlige debatten om innvandring, mangler vi en nyere, grundig og *systematisk* gjennomtenning av de etiske vurderinger som ligger til grunn for ulike måter Norge regulerer innvandring på.<sup>23</sup> Denne boken er et forsøk på å bøte på denne mangelen.

---

23 Det eneste unntaket meg bekjent er de systematiske ansatsene formulert i siste del av Bø, *Immigration Control*. For øvrig begrenser nyere norske bidrag seg til normative refleksjoner rundt enkelte deltematikker. Robert Huseby og Kim Angell har nylig belyst enkelte aspekt både ved grenseregulering og naturalisering fra et filosofisk ståsted. Huseby og Angell, «Irregular Immigrants», og «Global Luck Egalitarianism».