

Integrasjonsevne som migrasjonsetisk argument

Mange vil hevde at antallet innvandrere som kommer til Norge ikke må overstige evnen vi har til å sørge for at de blir godt integrert.¹¹²⁷ God integrasjon forstår jeg her som evnen til å delta i samfunnslivet på en måte som gjør staten vedvarende i stand til å sikre sivil rettferdighet. Ettersom god integrasjon er en forutsetning for sivil rettferdighet, må hensynet til global og regional rettferdighet veies mot Norges «tåleevne».¹¹²⁸ Men hva er det egentlig som avgjør hvor god evne et samfunn har til å ta imot innvandrere? Hva er, med andre ord, de viktigste strukturelle betingelsene for sivil rettferdighet?

Det er ikke uten videre en enkel øvelse å bestemme hva et lands integrasjonsskapasitet faktisk er. Selv om en rekke faktorer mer eller mindre utenfor politisk kontroll påvirker dette (f.eks. folkeopinionen, befolkningsvekst, økonomiske konjunkturer, kostnader knyttet til vurdering av asylsøknader, m.m.), er et lands integrasjonsevne til dels også en politisk konstruksjon, ofte i større grad enn mange politikere vil være villige til å innrømme.¹¹²⁹ Manglende integrasjonsevne er en motstandsdyktig unnskyldning for å senke antallet mennesker som får slippe inn i landet. I et politisk klima der folkeopinionen ofte er preget av utbredt innvandringssskepsis, er dette fullt forståelig.¹¹³⁰ Det er derfor viktig å reflektere over hvor stor etisk vekt man kan legge på de ulike faktorene som utgjør et lands integrasjonsevne.

1127 NOU 2017: 2, 18f.

1128 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 318f.

1129 Gibney, *Ethics*, 241.

1130 Dette trekket ved folkeopinionen har vært mer eller mindre konstant historisk sett. Jf. Hampshire, *Politics*, 20ff.

Blant disse faktorene finner vi blant annet politisk profil, innbyggertall, befolkningstetthet, statens økonomiske struktur og situasjon, kulturelt og/eller etnisk slektskap, befolkningshistorie, samt evne til å unngå segregering og sikre sosial utjevning.¹¹³¹ Hvilke av disse faktorene er etisk legitime variabler for et nøkternt anslag av et samfunns integreringsevne?¹¹³² Før vi går løs på dette spørsmålet, må vi imidlertid først spørre oss *hvor* det er mest hensiktsmessig å arbeide for at mennesker andre steder i verden skal kunne leve et verdig liv.

6.1 Integrasjonsevne og beskyttelsesevne: Hvor bør vi hjelpe?

Verken våre folkerettslige forpliktelser eller nivået på Norges BNP per innbygger betyr at vi nødvendigvis må oppfylle våre forpliktelser til et bestemt antall flyktninger eller humanitære migranter på norsk territorium. Man kan også se for seg at dette skjer på andre lands territorier. Kostnader knyttet til ivaretagelse av innvandreres behov regnes tross alt ut relativt til prisnivå i det aktuelle mottakerlandet. Det koster derfor mer å sørge for en adekvat standard for asylsøkere i rike nordvestlige land enn i fattigere land i sør og øst. Bør man da overføre midler til land der det er billig å sørge for at de oppnår en levestandard normal for det aktuelle landet, eller er det etisk riktig å la dem komme til Norge, og leve med samme standard som nordmenn flest? Skal vi hjelpe flest mulig er vel det mest rasjonelle å bruke pengene i fattige land? Er ikke dette det mest solidariske? Heller ikke den barmhjertige samaritan tok med seg den nødlidende til Samaria, men betalte et lokalt herberge for å ta seg av hen. Bistand i nærområdene vil både kunne hjelpe flere mennesker, og gjøre det enklere for flyktningene å returnere til sitt hjemland dersom det blir mulig. I Norge har Frp ofte argumentert langs denne linjen. På spørsmål om vi ikke burde la flere afghanere få asyl i Norge etter Talibans gjenerobring av Afghanistan sensommeren 2021, responderte Sylvi Listhaug slik: «Vi har en moralsk forpliktelse til å hjelpe flest mulig. Det gjør vi ikke ved å hente flest mulig til Norge, men å hjelpe veldig mange flere i nærområdene. Vi må bruke mye penger på å

1131 Jf. EUs fordelingskriterier formulert i Europakommisjonens «*Commissions Recommendation EU 2015/914*».

1132 Til dette og følgende, se Carens, *Ethics of Immigration*, 214f.

hjelpe mange, fremfor noen få.»¹¹³³ En slik strategi forfektes ikke bare på høyresiden i norsk politikk. Arbeiderpartiets innvandringspolitiske talsperson, nå stortingspresident, Masud Gharahkhani, uttalte for noen få år tilbake at «det vi driver med i dag er, brutalt sagt, å ta maten ut av munnen på barn i flyktningleirer for å fø på norske asyladvokater. Forskjellen i penger brukt pr. person er nær ufattelig.»¹¹³⁴ Begge får støtte av den svenske samfunnsøkonomen Tino Sanandaji, som resonnerer slik:

Sveriges kostnader för asylmottagning samt långsiktig försörjning av flyktingar är minst 80 miljarder kr för ett antal tio tusen flyktingar per år. FNs samlade finansieringsmål för 12 miljoner Syriska flyktingar är samtidigt ca 70 miljarder kronor (de brukar inte få in allt de åskar). Detta är en resursallokering som ingen rationell humanist kan försvara [...] Den medmänskliga reaktionen för dem som ser situation i Mellanöstern är att försöka rädda alla, eller i varje fall så många som möjligt. Sverige och Norge är små, rika och dyra länder. Det vore därför omöjligt för Sverige eller Norge att med invandring lösa flyktingkrisen för 12 miljoner syrier eller de drygt 50 miljoner på flykt i världen totalt. Det skulle däremot vara fullt realistiskt att ensamt fördubbla UNHCRs budget för samtliga 12 miljoner syriska flyktingar. Det skulle kosta 70 miljarder kronor per år. Att fördubbla Libanons budget för 1.8 miljoner flyktingar skulle kosta 6 miljarder kronor [...] Mitt skissartade förslag är därför att Sverige ska ge två kronor till FNs flyktingprogram för varje krona som sparas på reducerad invandring. Detta kan kombineras med åtagande om kvotflyktingar och temporära uppehållstillstånd till dem med skyddsbehov. Om exempelvis Norge följer med kan stödet till världens drygt 50 miljoner flyktingar två- eller tredubblas. En irrationell flyktingpolitik som till stor påfrestning för det egna samhället hjälper en bråkdel av dem på flykt är inte det enda alternativet som står till buds. Om viljan och förnuftet fanns vore det inte omöjligt för Sverige att agera som en äkta moralisk stormakt och faktiskt lösa den globala flyktingkrisen.¹¹³⁵

1133 Vg.no, «Listhaug advarer mot ny flyktningstrøm», 16. aug. 2021. Listhaug mener endatil at dette var det Jesus ville ha gjort (Dagbladet.no, «Hva ville Jesus gjort?», 23. aug. 2017). Også Hordalands stortingsrepresentant, Ove Trellevik, uttalte i 2020 støtte til Listhaugs (og Jesu?) linje (Tv2.no, «Høyretopp vil ha full stans i inntak av kvoteflyktinger», 15. mai 2020). Erna Solberg argumenterte langs liknende linje i forbindelse med krisen i Syria i 2015 (Hagelund, «After the Refugee Crisis», 13), og Brochmann II stiller et nært beslektet spørsmål: Skal vi anvende pengene som er satt av til integrasjonstiltak for flyktinger slik at vi tilbyr raus hjelp til få, eller til nøktern hjelp for mange? NOU 2017: 2, 19.

1134 Gharahkhani, «Innvandringspolitikken er urettferdig». Jf. også Hurdals-plattformen for den sittende regjeringen som slår fast at «Den internasjonale innsatsen for å hjelpe flest mulig i nærheten av deres hjem må styrkes». Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>, 72.

1135 Tino.us, «Intervju av Norsk stats-TV om invandringens økonomi», 27. mai. 2015. Jf. Sanandaji, *Masseutfordring*, 323, og videre Hustad, *Farvel Norge*, 164, Taraku, *Innvandringsrealisme*, 242, 276f., Pogge, «Migration and Poverty», 18f., 25, Gesang, «Obergrenzen», 87, Ekins, «Right to Exclude», 51f. og Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 285.

Det er flere måter å problematisere Sanandajis, Listhaugs og Gharahkhanis resonnement på. Vi kan peke på praktiske utfordringer med forslaget, eller vi kan kritisere dets moralfilosofiske grunnlag. La oss ta de praktiske utfordringene først.

Ettersom asylretten pålegger Norge å behandle alle søknader om asyl, vil en omlegging av strategien i retning Sanandajis forslag være avhengig av at adgangen til å søke asyl i Norge måtte blitt innskjerpet gjennom fjernstyring av innvandringsstrømmen, og at antallet mennesker som får innvilget opphold ble kraftig nedjustert. Er det virkelig realistisk å oppnå et slikt nivå av kontroll? Det finnes unektelig eksempler på land som langt på vei har lyktes i konsekvent å følge Sanandajis strategi – Japan er kanskje det beste.¹¹³⁶ Selv om Norge i mindre grad får hjelp av sin geografiske beliggenhet enn Japan til å regulere migrasjonsstrømmer, viser det enkle faktum at vi mottar langt færre asylsøkere enn det er mennesker som ønsker å komme til Norge, at vi har betydelig kontroll på antallet søkere. Hvorvidt denne praktiske utfordringen kan møtes er et empirisk spørsmål, og selv om det vil kreve omfattende politisk arbeid å gjennomføre, vil jeg ikke kategorisk utelukke at en slik mulighet eksisterer for et land som Norge.

Den neste praktiske utfordringen omhandler det politiske mulighetsrommet den norske stat har for å hjelpe utsatte mennesker i nærområdene *over tid*. Selv om Sanandajis strategiske omlegging på kort sikt vil kunne hjelpe flere mennesker, eksempelvis gjennom å heve standarden på notorisk underfinansierte flyktningleirer, vil den sjelden være en varig løsning (*durable solution*), og vil heller ikke bidra til å fjerne de mer vedvarende årsakene til migrasjon.¹¹³⁷

Norsk bistandsarbeid har klare begrensinger hva gjelder mulighetene for å sikre gode styresett i migrasjonsproduserende land, og heller ikke nevneverdige ambisjoner i den retning.¹¹³⁸ Heller ikke utenrikspolitiske virkemidler har vist seg særlig effektive. Forsøkene det internasjonale samfunn har satt i verk for å få i stand politisk-strukturelle forbedringer i andre land har stort sett vært (svært) mislykket (f.eks. Afghanistan,

1136 Jf. «Refugee Burden-Sharing», 270. Dette kan nå være i endring. Strøm, «Nå er ikke innvandring lenger et tabu».

1137 Hva som ligger i «varige løsninger» kan være så mangt, men det primære målet må jo være at flyktningene selv får en varig løsning på sitt primære problem, nemlig det ikke å ha en stat å henvende seg til for å få sine mest grunnleggende behov dekket. Jf. Bradley, «Unresolved and Unresolvable?», 51f., og Cole, «Open Borders», 249f.

1138 Jf. Hegertun og Eggen, *Internasjonal migrasjon*, 32ff., og mer generelt Cusimano Love, *Global Issues*, 198f.

Irak, Sør-Sudan, Libya). Maktbruken blir ofte disproporsjonal i forhold til problemene den er tenkt å adressere, og får en rekke ikke-intenderte kontraproduktive virkninger – man skaper flere problemer enn man løser. Problemene kan også sjelden reduseres til én lett identifiserbar årsak. Selv i fredelige utviklingsland med relativt sett velfungerende demokratiske institusjoner som mottar betydelig økonomisk bistand, er emigrasjonsnivået høyt (f.eks. Malawi). Selv om økt velstand for fattige i utviklingsland vil fjerne insentiver mange har for å utvandre på lang sikt, vil de på kort sikt kunne føre til økt utvandring, ettersom flere fattige får midler til å reise ut av landet. Og i land med dysfunksjonelle politiske institusjoner har vanstyret ofte dype røtter i kulturelle tradisjoner og sosiale forhold som overlever regimeendringer. Slike røtter er alt annet enn lett å rykke opp gjennom bistands- og/eller utenrikspolitik. ¹¹³⁹ Selv om en stats politiske selvbestemmelse er betinget av hvorvidt den sikrer menneskers grunnleggende rettigheter på en tilfredsstillende måte, setter folkerettens prinsipplig suverenitet sterke begrensninger på hvordan andre land legitimt kan bidra til etableringen de vedvarende institusjonelle strukturene som kreves for at menneskerettighetene sikres over tid i de respektive samfunn de tilhører. ¹¹⁴⁰ Flyktningproduksjon skyldes heller ikke bare handlingene til fattige land. Skjev global handelsbalanse har i årevis gjort fattige land fattigere og rike land rikere. ¹¹⁴¹ Disse urettferdige handelsstrukturene har gjennom årenes løp utviklet en så høy grad av kompleksitet at de nærmest fremstår som irreversible. En rekke av de godene mennesker behøver for å leve et verdig liv er derfor simpelthen ikke eksporterbare. Migrasjonspolitisk innebærer det at å bruke skattepenger på integrasjon av flyktninger ofte er det nærmeste vi kommer en restitusjon for institusjonalisert økonomisk urett med dype historiske røtter. Konfrontert med de mange utfordringene i å adressere *root causes* endret UNHCR i løpet av 1990-tallet sitt mål til simpelthen å arbeide for å gi internasjonal beskyttelse til alle som har behov for det. ¹¹⁴²

Mange av de samme begrensningene gjelder også overfor naboland hvor flyktninger stort sett oppholder seg. Selv om antallet mennesker i flyktningleirer som gjenbosettes relativt sett er svært lavt, og gir inntrykk av at mange land forholder seg til flyktningleirer som et permanent

1139 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 261f.

1140 Det er derfor ofte mest hensiktsmessig at det er ikke-statlige hjelpeorganisasjoner som bidrar til å etablere og drifte flyktningleirer.

1141 Pogge, *World Poverty*, 18ff., 118ff.

1142 Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 101.

«lagringssted», sier folkeretten at opphold i slike leirer skal være midlertidig.¹¹⁴³ Det tar imidlertid ofte lang tid før situasjonen i flyktningenes hjemland er så stabil at det er forsvarlig å returnere dem. Medianlengden på flyktninger i eksil har siden den kalde krigens slutt ligget mellom 4 og 14 år.¹¹⁴⁴ Gjennomsnittet har de siste 20 årene ligget på rundt 10 år.¹¹⁴⁵ Tar vi asylretten på alvor har derfor mange flyktninger rett på å bli en del av et nytt samfunn. Selv om det er siste utvei, er det ofte eneste utvei.¹¹⁴⁶ Retur er også ofte svært vanskelig å gjennomføre på en forsvarlig måte både politisk, juridisk og logistisk-praktisk.¹¹⁴⁷ Dersom retur ikke viser seg mulig innen rimelig tid, vil opphold i flyktningleirer i naboland over tid ofte generere varig høye integreringskostnader (f.eks. knyttet til sikkerhet og arbeidsmarkedsregulering). I et illiberal samfunn uten en institusjonell infrastruktur for integrering vil disse kostnadene, økonomisk, politisk, så vel som menneskelig, presumptivt være høyere enn det Sanandajis regnestykke gir inntrykk av.¹¹⁴⁸ Selv om det lot seg gjøre å kombinere nærhetsprinsippet med en kvoteordning, vil flyktningene i nabolandene ofte møte på en rekke, nærmest uoverstigelige, hindre i sitt ønske om å få leve et verdig liv utenfor den limbotilværelse som en flyktningleir utgjør.¹¹⁴⁹ På tross av flyktningkonvensjonens fokus på flyktningenes sosioøkonomiske rettigheter, har de i flere land verken tilgang til arbeidsmarkedet eller skolegang.¹¹⁵⁰ De er beskyttet mot tilbakesendelse, men ikke så mye mer. Det var først når de syriske flyktningene forstod at fortsatt opphold i Tyrkia ikke ville kunne gi dem og barna deres et anstendig liv at de satte kursen for Europa.¹¹⁵¹ Når den syriske kurderen Maruf Hamo eksempelvis, i et intervju med den tyske sosiologen Arne Worm, skulle forklare hvorfor han ønsket å reise videre fra Algerie til Europa, viste han til de kaotiske tilstandene

1143 Turner, «What is a Refugee Camp?», 142.

1144 Devictor, «How Long do Refugees Stay?».

1145 Det bør imidlertid bemerkes her at gjennomsnittsberegninger her kan være misledende ettersom tallet vil øke i år med få nye flyktninger, mens det vil synke i år med sterk økning i antallet.

1146 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 260.

1147 Vevstad og Schultz, «Felles europeisk asylsystem», 390ff. Dette gjelder også i Norge (Taraku, *Innvandringsrealisme*, 225ff). Av menneskene som har fått avslag er det få som faktisk returnerer (Sønsterudbråten mfl. *Retur som avtalt*, 45ff.). Kosovoalbanerne som fikk midlertidig opphold i 1999 viser imidlertid at dette kan skje. Bare et fåtall av de 6 000 som fikk opphold ble værende.

1148 Tyrkia skårer f.eks. svært lavt på inkluderingsevne i *Migration Integration Policy Index 2015*, mens nordiske land skårer høyt. Tilgjengelig her: <http://2015.mipex.eu/key-findings>

1149 For eksempler se, Betts og Milner, *The Externalisation of EU Asylum Policy*, 4ff., Seufert, «Die Türkei als Partner», 2, Bendel, *EU-Flüchtlingpolitik*, 13ff., og Worm, *Fluchtmigration*, 165. Jf. Goodwin-Gill og McAdam, *The Refugee*, 556.

1150 Betts og Collier, *Refugee*, 156, 169f.

1151 Gibney, «Duties», 149.

i «arabiske land», deres mangel på «menneskelighet» og vilje til å se, lytte og hjelpe.¹¹⁵² I Algerie ble syriske flyktninger, ifølge Hamo, behandlet som «insekt», ikke mennesker.¹¹⁵³ Å overføre penger til UNHCR vil ikke løse disse problemene. Mulighetene for integrering er ikke bare et spørsmål om økonomiske kostnader, men er betinget av mulighetene som det politiske og kulturelle miljøet flyktningleirene ligger i gir. Kommer migrantene til Norge er de institusjonelle strukturene for integrasjon allerede etablert og relativt velfungerende, og vi har en velutviklet humanitær kultur.¹¹⁵⁴ I motsetning til hva som er tilfellet i Norge mottar lokale hjelpeorganisasjoner i flyktnings nærområder så å si ingen økonomisk støtte fra det offentlige. Tvert imot mistenkeliggjøres de og motarbeides av styresmaktene.¹¹⁵⁵ Forskjellen i beskyttelses kvalitet mellom Norge og fattige mottakerland i nærområdene, er enorm.¹¹⁵⁶ Vurdert fra et globalt nytteperspektiv er det også utvilsomt at land med høyt utdanningsnivå i befolkningen vil kunne utnytte produktivitetspotensialet hos flyktingene bedre enn i land med svake(re) utdanningsinstitusjoner.¹¹⁵⁷ I tillegg er det nok adskillig vanskeligere å mobilisere skattebetaleres vilje til finansiere utviklingshjelp enn det er å bidra til integrasjonstiltak her hjemme.¹¹⁵⁸ Dette skyldes ikke nødvendigvis manglende respekt for menneskers likeverd, men kan like gjerne ha med manglende tillit til at utviklingshjelpen faktisk blir brukt til integreringstiltak i landene hvor flyktingene oppholder seg. Forskjellene i motivasjon mellom disse to alternativene vil jeg anta er betydelig. Selv innad i EU har det vært mangel på solidaritet i finansieringen av flyktinghjelp. Standarden på europeiske flyktingleirer har vært svært kritikkverdig. Det må til slutt også understrekes at Sanandajis argumentasjonslinje ikke er relevant for sirkulær arbeidsmigrasjon, verken innad i Schengen-området eller mellom Norge og land utenfor Europa.¹¹⁵⁹

På dette punkt vil jeg understreke at mitt resonnement så langt ikke innebærer en kategorisk avvisning av muligheten for å fremme varige løsninger for flyktninger i nærområdene, hvor den store majoriteten av verdens flyktninger tross alt oppholder seg. Er de lokale økonomiske,

1152 Worm, *Fluchtmigration*, 176f. Jf. Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 164f.

1153 Worm, *Fluchtmigration*, 193.

1154 Norges bidrag til å fremme menneskerettigheter er i verdenstoppen (Center for Global Development, *The Commitment to Development Index 2021*). Jf. Brock, *Justice*, 60.

1155 Loescher og Milner, «The Missing Link», 608.

1156 Gibney, «Engineered Regionalism», 64.

1157 Empirisk belegg for dette finnes hos Ortega og Peri, «Openness and Income», 243.

1158 Jf. Seidman, «Fear and Loathing», 142f.

1159 Hegertun og Eggen, «Internasjonal migrasjon», 50.

politiske og kulturelle vilkårene gunstige, kan det finnes gode alternativ til å gi flyktningene asyl i Norge, eller å samle opp og holde dem i leirer hvor fremtidsutsiktene er heller dystre. Ugandas forsøk på å unngå etableringen av flyktningleirer og heller skape muligheter for selvsysseletting for flyktninger, samt Jordans eksperiment med særskilte økonomiske soner for flyktninger, støttet av både Storbritannia, EU og Verdensbanken, er to eksempler på hvordan politikere og næringsliv i nærområder kan gjøre bruk av de ressurser flyktningene utgjør på måter som er fordelaktige for alle involverte parter.¹¹⁶⁰ I slike eksperimenter kan den enkelte flyktning potensielt gå fra simpelthen å være et offer som skal hjelpes, til en aktør med ressurser til å skape sin egen fremtid i et kulturelt miljø der hen kjenner seg mer hjemme enn her i Norge. Får mottakerlandene støtte fra utenlandske aktører til slike strategiske eksperimenter, kan de avhjelpe belastningen på interne institusjoner.

Slike løsninger har imidlertid blitt kraftig kritisert, blant annet for å være et skalkeskjul hvor store globale selskap kan skaffe seg billige landressurser, utnytte fattige arbeidere og forårsake miljømessige ødeleggelser.¹¹⁶¹ Men de kan også være utilgjengelige av andre grunner (f.eks. politiske). Reetablering i mer velstående land vil fortsatt måtte være et alternativ for mange. Mange av landene der flyktningene først ankommer er ikke å anse som trygge. Å «outsourc» ansvaret for flyktninger til autoritære land som ikke viser vilje til å gi flyktningene tilstrekkelig rettssikkerhet vil føre til at Norge både bidrar til brudd på flyktningkonvensjonen, samt andre menneskerettighetskrenkelsler.¹¹⁶²

Det er heller ikke nok at det simpelthen er *mulig* å løse utfordringene på denne måten. Potensielle mottakerland som Norge må med faktisk politikk vise at de bidrar til slike løsninger.¹¹⁶³ Før det skjer at midler som brukes til integrasjon i Norge overføres til drift av flyktningleirer og eventuelt integrasjonstiltak i landene leirene ligger i, fremstår ikke Sanandajis, Listhaugs

1160 Betts og Collier, *Refuge*, 160ff., og Brock, *Justice*, 117ff. Det er fortsatt uklart hvor vellykkede disse eksperimentene har vært (Huang og Gough, «The Jordan Compact»). Liknende eksperimenter finnes i Thailand (newmandala.org, «Ominuous Signs for Migrant Workers in Thailand», 15. jun. 2014), Filippinene (refugeecamps.net, «The Bataan Refugee Camp 1980–1995, Philippines»), og faktisk også Nord-Korea (Roscini, Werker og Yeo, «The Kaesong Industrial Complex»).

1161 Crawley, «Refugee Economics». At noen eksperimenter ikke har vist seg å være problemfrie betyr ikke at det er noe galt med den generelle strategien. Brock, *Justice*, 128.

1162 Et ofte brukt eksempel er tilbaketakelsesavtalene EU har hatt, og har, med Libya, et land som ikke har ratifisert flyktningkonvensjonen (Vevstad og Schultz, «Felles europeisk asylsystem», 392). Norge har også slike avtaler med land i denne kategorien (f.eks. Pakistan, Irak og Vietnam).

1163 Miller, *Strangers*, 168.

og Gharahkhanis strategi særlig troverdig.¹¹⁶⁴ Vi må også vise større vilje til å løfte frem de strukturelle grunnene til at det produseres så mange flyktninger, og da kanskje mest prekært det nyliberale globale økonomiske systemet.¹¹⁶⁵ I den grad dette ikke gjøres, eller lar seg gjøre, er vi dømt til å behandle symptomer, og ulike løsninger vil hele tiden måtte vurderes for ulike grupper migranter.

Likevel, selv om de praktiske utfordringene Sanandajis strategi støter på kunne overvinnnes, er det også et etisk problem ved den. Likeverdstanden utelukker nemlig at vi kan begrunne etableringen av praktiske hindre til å søke asyl, og asylavslag, med godene det vil sikre for andre hjelpetrenge andre steder. En lege kan ikke bare avvise en pasient som sitter på venterommet fordi et annet menneske, et eller annet sted i verden, er mer hjelpetrenge.¹¹⁶⁶ Mennesker har rett til å tillegge sine egne interesser, slik de fremstår fra deres egen posisjon, mer vekt enn de ville hatt i en upartisk kalkyle. Grunnleggende sett handler dette om respekt for enkeltindividets moralske rett til å sette seg sine egne mål i frihet.¹¹⁶⁷ Et menneske som søker opphold i Norge kan derfor ikke få tilgangen til å søke asyl, eller avslaget på asylsøknaden, begrunnet med at det bidrar til store goder for andre mennesker.¹¹⁶⁸ Asylretten er nemlig designet for å sikre at mennesker som ikke får sine rettigheter innfridd får beskyttelse av en ny stat. I motsetning til asylretten er ikke internasjonal fordeling av byrden for beskyttelse i nærområdene beskyttet av et bindende institusjonelt rammeverk, men har mer karakter av bilaterale ad hoc-løsninger, noe som svekker deres status som fullgode alternativ til asylinstituttet.¹¹⁶⁹

Sanandajis resonnement gir imidlertid anledningen til å minne om en viktig presisering, som jeg også har berørt tidligere. Flyktningkonvensjonen pålegger bare Norge å gi *midlertidig* beskyttelse til flyktninger.¹¹⁷⁰ Folkeretten stiller kun krav om å sørge for at flyktingers grunnleggende behov skal dekkes frem til de kan returneres, ikke at vi skal arbeide for varig integrering. Og disse behovene behøver man ikke dekke på eget territorium, men kan, som nevnt, dekkes ved at vi tilfører relevante ressurser til andre

1164 I 2020 foreslo Frp eksempelvis å kutte bistanden til fra 1 til 0,7 % av BNI. Dagbladet.no, «Her starter forhandlingene», 9. nov. 2020.

1165 Buchanan, *The Heart of Human Rights*, 284f.

1166 Jf. Nida-Rümelin, *Über Grenzen denken*, 107f.

1167 Kant, *Metaphysik*, 225f. Jf. Scheffler, *Rejection of Consequentialism*.

1168 Blake, *Justice*, 83.

1169 Betts, «The Refugee Regime Complex», 18f.

1170 Øyen, «Flyktningstatus», 294, og Wellman, «Freedom of Association», 122.

land som kan bistå flyktningene på sitt territorium.¹¹⁷¹ Ja, er ikke denne begrensningen en av forutsetningene for at det internasjonale fordelingsregimet skal kunne implementeres? At så utvilsomt er tilfelle, betyr at Norges beskyttelsesevne går ut over vår integreringsevne.¹¹⁷² Vårt etiske ansvar som stat overfor mennesker med behov for midlertidig opphold er ikke kun betinget av vår integreringskapasitet, men av vår økonomiske evne, sammenliknet med andre land, til å bidra, så langt det er praktisk mulig, til å dekke menneskers grunnleggende behov der disse ikke er dekket.¹¹⁷³ Hvor mange flyktninger vi er forpliktet til å ta imot, er derfor delvis avhengig av hvor mye vi bidrar til å ivareta flyktnings behov andre steder i verden.¹¹⁷⁴ Listhaug, Sanandaji og Gharahkhani har rett i at solidaritet ikke nødvendigvis betyr en mer liberal innvandringspolitikk, men kan komme til uttrykk også gjennom viljen til å hjelpe fattige og nødlidende i sine hjemland eller i nærområdene.¹¹⁷⁵ Med det sagt skal det veldig mye til for at et land kan nekte en flyktning opphold. Og ettersom innvandringspolitikk er et nullsumspill hvor høy evne til kontroll ledsaget av strenge restriksjoner skyver byrdene over på andre land, skapes det lett store skjevheter land imellom. Det er vanskelig ikke å gi Tyrkias president Erdogan rett når han for kort tid siden uttalte at «Tyrkia har ingen plikt, ansvar eller forpliktelse til å være Europas flyktninglager», og forstå hvorfor «den tyrkiske mur» er i ferd med å bygges på grensen til Iran.¹¹⁷⁶ Vårt ansvar for å følge opp våre globale distributive forpliktelser øker derfor proporsjonalt med hvor streng innvandringspolitikk vi har.¹¹⁷⁷ Skjer ikke dette, økes faren for at land i områder med høyt flyktningmigrasjon vil lukke grensene, med de fatale humanitære konsekvenser det måtte få.¹¹⁷⁸ Norge er ikke i nærheten av å ha

1171 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 280ff. Jf. Field, «Bridging the Gap», 528f. Med ressurser menes her ikke nødvendigvis bare penger, men også andre former for støtte, f.eks. politisk støtte. Under en slik ordning har staten også et ansvar for å forsikre seg om at pengene blir brukt slik at de faktisk dekker behovene til den tildelte kvoten flyktninger, eksempelvis i samarbeid med UNHCR. Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 294.

1172 Denne forutsetningen bekreftees i forordet til flyktningkonvensjonen.

1173 Ettersom integrasjonsevne i stor grad bør måles mot økonomisk styrke, kunne man tenke seg at andre land, som ikke ønsket å ta imot innvandrere, kompenserte Norge for å ta imot flere. Er kompensasjonen høy nok kan Norge faktisk bli forpliktet til å ta imot dem, fordi den høye agent-nøytrale verdien da ikke kan slås ut av agent-sentrerte prerogativ lenger. Det vil heller ikke skape mer ulikhet dersom kompensasjonen blir redistribuert. Men hvem er det kompenserende subjektet her, og til hvem skal kompensasjonen redistribueres til for at det ikke skal bli økt global ulikhet? David Estlund, «I Will if You Will».

1174 Wellman, «Freedom of Association», 129.

1175 Taraku, *Innvandringsrealisme*, 5.

1176 Vg.no, «Bygger mur mot afghanske flyktninger», 9. sept. 2021.

1177 Bader, *Ethics of Immigration*, 352, og Bader, «Citizenship» 47.

1178 Gammeltoft-Hansen, «Paradigmeskifte?», 30f., og Betts, «Externalization», 4ff.

nådd grensen for hvor mange flyktninger det kan ta imot før det opplever nevneverdige sosiale og strukturelle problemer.¹¹⁷⁹

6.2 Befolkingstetthet, befolkningstall og ressursrikdom

Med alt dette sagt, kan vi nå vende blikket mot kapitlets hovedspørsmål, nemlig hvilke faktorer som er gode indikatorer på et lands evne til å sikre sivil rettferdighet. Noen vil argumentere med at et samfunn har en grense for hvor stor *befolkingstetthet* det kan tillate hvis det skal bevare sin økonomiske og sosiale bærekraft.¹¹⁸⁰ I Norge vil ikke dette bli et problem i overskuelig fremtid.¹¹⁸¹ For det første er Norge tynt befolket.¹¹⁸² For det andre, og til tross for at Norge, i større grad enn for eksempel Sverige, styrer bosetningsmønsteret til nyankomne innvandrere og sprer dem ut i kommunene, er innvandrerkonsentrasjonen størst i byene.¹¹⁸³ Det er vel tross alt også slik at økt urbanisering både kan generere mer økonomisk vekst (større markeder øker bl.a. mulighetene for levedyktig spesialisering), og er mindre skadelig for jordens økologi, enn spredte befolkningsmønstre.¹¹⁸⁴ På et mer grunnleggende plan er det ikke gitt hvor mye territorium ethvert menneske, eller enhver stat, har rett på. Ulike folks kulturelle praksiser har ulike behov knyttet til bruk av fysisk territorium. Så lenge mennesker/stater har nok territorium å utfolde sine kulturelle prosjekter på, er det ikke et etisk krav at alle skal ha *like mye*.¹¹⁸⁵ Integrasjonsevne kan derfor ikke beregnes ut ifra hvor mye territorium et gitt land disponerer per innbygger.

1179 Jf. Hathaway, «Refugee Law», 91.

1180 Collier, *Exodus*, 118, 137. Se også Hathaway og Neve, «A Proposal», 204, og Bodvarsson og Van den Berg, *Economics of Immigration*, 271.

1181 I andre land er dette et mer tungtveiende element i en helhetlig vurdering. Rike, små land med høy befolkningstetthet og sosiale spenninger (f.eks. Malaysia og Singapore) vil ha gode grunner til heller å betale andre land for å ta imot det antall flyktninger de ville blitt tilskrevet med utgangspunkt i andre faktorer knyttet til integreringskapasitet, f.eks. økonomisk velstand. Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 281.

1182 Jf. Perry, «Immigration», 103f. Dersom de ikke-befolkede områdene av Norge var underlagt et bestemt vern, og ikke migrantenes behov veide tyngre enn interessen for å bevare dette vernet, ville ikke dette argumentet nødvendigvis vært gyldig (Stilz, *Territorial Sovereignty*, 163ff.). Det er imidlertid ikke tilfellet for Norges del.

1183 Henningsen og Søholt, «Avtalt selvbosetting», 13. Selv om kommunene i Norge bosetter flyktninger frivillig (i motsetning til i Danmark), kan ikke flyktningene selv velge hvilken kommune de vil bo i de første to årene.

1184 Rainer Bauböck, «Refugee Protection», 145, og Bodvarsson og Van den Berg, *Economics of Immigration*, 259ff.

1185 Stilz, *Territorial Sovereignty*, 161ff. Jf. også Miller, *Strangers*, 43f., og Michael Blakes kritikk av Mathias Risses argument i Blake, *Justice*, 53ff. Risses argument presenteres i Risse, *On Global Justice*, 152ff.

Hva så med befolkningstall? Europarådet foreslo for noen år tilbake å fordele asylsøkere på land ut i fra befolkningstall, et forslag som senere ble forkastet. Men også i det endelige forslaget beholdt denne faktoren betydelig vekt (40 %).¹¹⁸⁶ En av hovedgrunnene til at befolkningstall fikk spille en såpass stor rolle, var at det er en objektiv og kvantifiserbar faktor. Isolert sett sier imidlertid ikke et slikt tall mye om et lands integrerings-evne.¹¹⁸⁷ Kombinerer man derimot et slikt tall med en angivelse av hvilken tilgang et bestemt antall mennesker har på territorielle ressurser, vil dette ha betydelig relevans.¹¹⁸⁸ Et land som Norge, med lavt befolkningstall, men rik tilgang på naturressurser, vil da ha sterkere integreringsevne enn et folkerikt land med lite tilgang på naturressurser.¹¹⁸⁹

Men bør vi ikke da også ta med i betraktningen hvilke muligheter forvaltningen av disse ressursene har skapt? Mens mange ressursrike land i verden er politisk og økonomisk dysfunksjonelle, har Norges forvaltning av sine naturressurser gjort landet økonomisk sett velstående. Rettighetsvern koster, og intuitivt virker det derfor rimelig at et rikt land som Norge skal ta på seg en større del av den totale internasjonale økonomiske byrden det er å ta imot migranter som i snitt utgjør et netto tap for staten enn fattigere land.¹¹⁹⁰ Økonomisk styrke er lett å tallfeste, og prestisjen som er knyttet til nasjonal velstand gjør det også mindre sannsynlig at land vil forsøke å fremstille den som dårligere enn den er i et forsøk på å unnsnippe ansvar.¹¹⁹¹ Men dette spørsmålet handler også om hvordan økonomien i Norge er strukturert. Som raus universalistisk velferdsstat står vi overfor andre utfordringer enn samfunn med færre og svakere velferdsordninger. Jeg har allerede drøftet de etiske implikasjonene av en rekke økonomisk-etiske vurderinger Norge må ta i denne sammenheng, og vil derfor her kun nevne noen relevante tilleggs momenter.

1186 Europakommisjonen, *A European Agenda on Migration*, 19.

1187 Motsatt, Brezger, «So viele wie nötig», 67.

1188 Hoesch, «Allgemeine Hilfspflicht», 21, og Miller, *Strangers*, 44.

1189 Dette betyr selvsagt ikke at tilgangen på naturressurser relativt til befolkningsstørrelse er en nødvendig betingelse for økonomisk vekst. Ressurser kan ikke reduseres til naturressurser. Historien har vist at land med få naturressurser kan bli velstående fordi de har evnet å utnytte andre ressurser. Australia er et godt eksempel på dette.

1190 Se forslaget til Atle Grahl-Madsen i «Further Development», 12f. Dette innebærer at vi ikke kan «måle» Norges generøsitet overfor asylsøkere med å se på antall innvilgede asylsøknader per innbygger. Jf. Taraku, *Innvandringsrealisme*, 212f.

1191 Schuck, «Refugee Burden-Sharing», 280.

6.3 Sosioøkonomisk mobilitet

Velferdsstaten er i Norge fremstilt som både integrasjonsfremmende og integrasjonshemmende.¹¹⁹² Fremmende fordi sosiale rettigheter øker tilliten til staten og skaper vilje til å bidra til fellesskapet. Hemmende fordi sosiale stønader kan virke stigmatiserende, pasifiserende eller klientifiserende, og gjør at mennesker ikke får sterke nok insentiver til å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedets funksjon er med andre ord en viktig indikator på integreringsevne.¹¹⁹³ Den generelle holdningen til innvandrere henger til dels sammen med hvordan tilgangen på jobber er. I nedgangstider vokser skepsisen fordi innvandrerne oppleves som konkurrenter på arbeidsmarkedet.¹¹⁹⁴ Dette til tross for at det, rent empirisk, i beste er en fall marginal sammenheng mellom antallet innvandrere som kommer til et land og den generelle arbeidsledigheten i det aktuelle landet.¹¹⁹⁵ Det er først og fremst internasjonale økonomiske konjunkturer som bestemmer dette. Ja, det kan endatil være en finanspolitisk fordel med innvandring i perioder med lavkonjunktur, i det minste på kort sikt.¹¹⁹⁶ Tilsig av innvandrere stimulerer nemlig økonomien ved å øke etterspørselen på ulike typer tjenester, uten å fortrenge annen etterspørsel. Men, som vist i seksjon 5.2, er det ikke til å unngå at visse sjikt av arbeidsmarkedet (primært førstegenerasjons nordmenn), vil oppleve økt konkurranse og lavlønnspress av høy arbeidsinnvandring. Arbeidsmarkedets integrasjonsevne er derfor dels betinget av å kunne sikre hurtig og effektiv vertikal sosioøkonomisk mobilitet for gruppene i dette sjiktet.¹¹⁹⁷

Det er altså ikke bare *antallet* tilgjengelige jobber som er avgjørende for den økonomiske integrasjonsevnen. Den er også betinget av sysselsettingsgraden man faktisk evner å oppnå for innvandrere, som i sin tur er avhengig av at innvandrerne tilegner seg kompetansen som skal til for å

1192 Ihle, «Framing Integration».

1193 Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 12ff.

1194 Fetzer, «Public Opinion and Populism», 308f. Arbeidsledige er generelt ikke veldig opptatt av andres velferdsrettigheter (som gir dem økt konkurranse, og mer risiko for nedskjæringer), verken eldre eller innvandrere, men faktisk mindre for førstnevnte enn sistnevnte gruppe, og ligger omtrent på nivå med hvitstnipparbeidere i sin relative vurdering. Van Oorschot og Uunk, «Welfare Spending», 75f.

1195 Til dette, jf. ovenfor seksjon 5.2.

1196 Til dette og følgende se NOU 2017: 2, 147. Mens arbeidsledighetsnivået ikke har mye å si for migrasjonstrykket fra landgruppe 3, har den noe å si for trykket fra landgruppe 1 og 2 (ibid., 56, fotnote 44).

1197 At mange enkeltindivider gjør en «klassereise» betyr ikke at underklassen som sådan får bedre livsvilkår. Sosioøkonomisk utjevning skjer primært der mangel på arbeidskraft styrker forhandlingsposisjonen til «underklassen» vis-a-vis arbeidsgiverne. Har arbeidsgivere tilgang på billig arbeidskraft fra utlandet vil de sosioøkonomiske ulikhetene opprettholdes eller forverres. Brox, *Arbeidskraftimport*, 114f.

kvalifisere seg til de tilgjengelige jobbene.¹¹⁹⁸ Med høy inngangslønn og et stadig synkende behov for ikke-kvalifisert og lavkvalifisert arbeidskraft i Norge, øker terskelen for at innvandrere fra land med svake utdanningsinstitusjoner, og ideologiske hindre for kvinner til å utdanne seg, å komme seg inn på arbeidsmarkedet.¹¹⁹⁹ Selv om staten kan gjøre det obligatorisk med et visst minimumskrav av kvalifikasjoner gjennom introduksjonsprogrammet, og tilrettelegge for videre kvalifiseringsmuligheter for denne gruppen innvandrere, ligger også mye av ansvaret på innvandrerne selv.¹²⁰⁰ Så lenge det ikke legges urimelige byrder på dem, har innvandrere en moralsk forpliktelse til å gjøre god bruk av sitt produktivitetspotensial. Men selv med en godt utviklet kultur for kompetanseutvikling, og der det blant innvandrere, også kvinner, finnes et sterkt ønske om å arbeide, stiller noen grupper førstegangs innvandrere med så store «handikap» i utgangspunktet at de ikke vil kunne konkurrere på lik linje med innfødte på arbeidsmarkedet.¹²⁰¹ Skal den rause norske velferdsmodellen være bærekraftig, er den avhengig av høy sysselsetting og relativt jevnt lønnsnivå.¹²⁰² Denne lønnspolitikken medfører at folk med lave kvalifikasjoner har relativt høy lønn, noe som igjen krever høy produktivitet. Utfordringen for førstegenerasjons innvandrere er, som nevnt, å tilfredsstille dette kravet gitt tilleggsutfordringene de har med tanke på integrering, slik som språk- og kulturbarrierer, og behovet for å etablere ny, og utvide tidligere, fagkompetanse. Selv med mange og varierte aktive arbeidsmarkedstiltak for å få

1198 NOU 2011:7, 9, 13f., NOU 2017: 2, 189, 223ff., og Skevik Grødem, «Migration as a Challenge» 154ff.

1199 Jf. Cappelen mfl., *Forecasting*, 2013, Taraku, *Innvandringsrealisme*, 117ff., Djuve og Skevik Grødem, *Arbeidsmarkedsintegrering*, 98ff., Brochmann og Skevik Grødem, «Et regime i endring», 378, Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 13, og NOU 2021: 9, 92ff. Det finnes tegn til at synet på kvinners arbeidsdeltakelse blant innvandrere er i endring, og at det foregår en sterk verdimeisig assimilering blant ungdom med innvandrerbakgrunn i synet på hvor viktig utdanning er for kvinner (Kavli, «Adapting», 846, 849ff., Nadim, «Motherhood and Paid Work», «The Male Breadwinner Ideal?», Friberg, *Arbeidsmigrasjon*, 62f.). Det bør bemerkes at selv om de tradisjonelle arbeiderykene er i ferd med å bli borte, har det i de senere årene vært en sterk vekst i lavlønnede tjenesteyrker, slik at man kanskje i dag kan snakke om at arbeiderklassen har blitt erstattet av en tjenesteklasse. Dølvik, «Den nordiske modellen», 42f.

1200 Taraku, *Innvandringsrealisme*, 127. Brochmann II mener det er urealistisk å få lavt kvalifiserte førstegenerasjons innvandrere opp på samme sysselsettingsnivå som befolkningen for øvrig (NOU 2017: 2, 152). Det bør imidlertid nevnes at ikke-vestlige innvandrerkvinner i Norden har høyere sysselsetting enn majoritetskvinner i Italia (Djuve og Skevik Grødem, *Arbeidsmarkedsintegrering*, 98). Det er ikke lett å identifisere hvorfor noen havner innenfor/utenfor arbeidsmarkedet. Mennesker fra naboland som Eritrea og Somalia viser eksempelvis stor forskjell i evne til å komme inn på arbeidsmarkedet ved avsluttet introduksjonsprogram (68 vs. 46 %). NOU 2017: 2, 75.

1201 Som nevnt i seksjon 4.1 viser OECDs statistikk at mens en av fire arbeidsledige innvandrere i arbeidsaktiv alder ønsker å arbeide, ønsker bare en av seks innfødte. I Norge er det 10 % flere ufrivillig arbeidsledige innvandrere enn innfødte (OECD/EU, *Settling in 2018*, 13, 65, 78). Interesseorganisasjonen for driftsoperatører, for statlige asylmottak, Driftsoperatørforum, skrev følgende i *Høring*, 8. feb. 2016, 3: «Vår [...] erfaring er at mennesker, inkludert asylsøkere, ønsker å lære, ønsker å bidra, ønsker å jobbe, kort sagt; ønsker å yte.» Jf. Djuve og Rose Tronstad, «Innvandrere i praksis», 61.

1202 NOU 2017: 2, 13.

flere lavt kvalifiserte innvandrere i jobb i Norden, har få vist seg som særlig virksomme.¹²⁰³ Forskning viser at flyktninger har høyest risiko for vedvarende arbeidsløshet eller lav inntekt.¹²⁰⁴ Selv om sysselsettingstallene viser en økning de første årene etter ankomst, flater disse ut, og endatil synker, etter at flyktningene har vært i Norge i 7–10 år. Det er særlig kvinner som havner utenfor arbeidsmarkedet.¹²⁰⁵ En av grunnen til at sysselsettingen synker med årene for flyktninger, er at de første jobbene de får ofte er usikre og midlertidige. Få får tilbud om fast jobb, og de blir derfor svært sårbare for økonomiske konjunkturer. Lang saksbehandlingsprosess for oppholdssøknad kan også virke negativt inn på evnen og motivasjonen flyktninger har til å komme ut i arbeid. En studie fra Sveits fra 2016 viste at for hvert år man må vente, synker sannsynligheten for å få jobb med 20 prosent.¹²⁰⁶ De havner også ofte i jobber med høy helseslitasje, både psykisk og fysisk. I tillegg kan diskriminering spille en rolle. Selv om idealet om like muligheter står sterkt i Norge, er det lett å bli blinde for vår egen fortrefelighet, og det særlig i møte med mennesker fra andre kulturer. Vi lever ikke alltid opp til de likhetsidealer vi krever at innvandrere skal tilegne seg.¹²⁰⁷ Diskrimineringen kan også skyldes at arbeidsgivere foretrekker europeiske sesongarbeidere under påskudd av at disse er mer hardtarbeidende. Dette inntrykket skyldes at de med sin permanente returmöglichkeit til hjemlandet er mer villige til å ta på seg midlertidige jobber med lav lønn og dårlige arbeidsforhold, og at den begrensede tidshorisonen gjør det mulig å ha høyere arbeidsintensitet.¹²⁰⁸

Ideelt sett bør ikke bedriftskulturen i Norge bare tenke profitt i møte med innvandrere (særlig flyktninginnvandrere), men bør også bruke

1203 Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for å få flere innvandrere i arbeid viser at disse kun har «moderat effekt». Effekten er imidlertid vanskelig å måle. At Norge viser, til dels betydelig, lavere ledighetstall for innvandrere enn andre land i Europa kan derfor heller forklares med generelle trekk ved norsk økonomi, og den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen (Djuve og Skevik Grødem, *Arbeidsmarkedsintegrering*, 89). Noe av forklaringen er også at sysselsettingsgraden i Norge er høy i utgangspunktet, og de som havner utenfor er derfor i utgangspunktet lengre borte fra arbeidsmarkedet enn i andre land (Fløtten mfl., *Velferdsstatsutfordringer* 48ff., 133). Konkurransen om arbeidsplassene innenfor yrker som krever lave kvalifikasjoner blir også særlig stor i nedgangstider, og aktiveringstiltakene vil derfor ikke ha like store muligheter for å lykkes. Det er imidlertid viktig å understreke at det primært er den lave kompetansen innvandrerne har som er avgjørende, ikke at de er innvandrere i og for seg. Olsen «Utdanning».

1204 Bratsberg, Raaum og Røed, «Immigrant Labor Market Integration», 33f., NOU 2017: 2, 15, og Friberg, «New Patterns», 32. Dette er ikke bare tilfellet i Norge. Chiswick, «Are Immigrants Favorably Self-Selected», 68f.

1205 NOU 2017: 2, 25f., 86.

1206 Hainmueller, Hangartner og Lawrence, «When Lives are Put on Hold».

1207 Selv om Norge utmerker seg internasjonalt med høy grad av inntektslikhet, gjør vi det ikke hva gjelder formuelikhet. Jf. Halvorsen og Stjernø, *Ulikhet*, 25, 35f.

1208 Friberg og Midtbøen, «Ethnicity as Skill», 1475.

ressurser på å fordre kollektive goder, særlig gjennom tiltak mot diskriminering og sosial dumping.¹²⁰⁹ Utfordringen her ligger i systemtvangen i kapitalistiske markedsmekanismer hvor bedrifter som forsøker å realisere slike kollektive goder mister konkurransekraft. Selv om det kan finnes muligheter for vinn-vinn her, er det vel offentlige støtteordninger til fordel for de mest utsatte arbeidstakerne som er den mest realistiske løsningen på slike utfordringer.

Enkelte studier peker også på at arbeidslivsdiskriminering i Norge også har rasistiske elementer.¹²¹⁰ Cora Døving gjengir opplevelsen en kvinnelig somalisk flyktning fikk i møte med norsk arbeidsliv:

Jeg fikk god hjelp og veldig god opplæring de første årene. Men jeg oppdaget fort at nordmenn har lettere for å forholde seg til de fremmede når de fremmede trenger hjelp. Min opplevelse av å være lite integrert kom med erfaringen av å bli diskriminert i møte med arbeidslivet. Den gangen jeg trengte hjelp følte jeg meg som en del av samfunnet, men da jeg hadde noe å bidra med selv, da jeg hadde en utdannelse jeg kunne bruke, da var jeg ikke like velkommen [...] Som profesjonell blir jeg rett og slett ikke behandlet som likeverdig. Jeg skulle ønske de kunne se bak hudfarge og hijab. Bak min hud og bak min hijab står det en person som skal holde foredrag og ikke noe mer! Det er som kollega på et profesjonelt nivå at nordmenn ikke takler at man er forskjellig.¹²¹¹

Døving gjengir også fortellingen til en arbeidsinnvandrers fra Pakistan som ikke fikk jobb på tross av gode norskkunnskaper. Her var skepsisen knyttet til navn, hudfarge og stereotype forestillinger om personens livssyn.¹²¹² Selv blant mennesker som er så assimilert inn i «det norske» levesettet at det kun er hudfarge som skiller dem fra den tradisjonelle norske, opplever man diskriminering, noe fjernadopterte barn i Norge også bevitner.¹²¹³ Dette kan tyde på at kulturrasismen som ofte kommer til uttrykk i norsk offentlighet til dels er en form for maskert biologisk rasisme. Ettersom det er majoritetskulturen som i stor grad sitter med definisjonsmakten som setter diskriminering i system, er det primært majoritetskulturen som har ansvar for å hindre at dette skjer.¹²¹⁴ Høye kompetanseterskeler og diskriminering

1209 Taraku, *Innvandringsrealisme*, 124, og NOU 2017: 2, 206f.

1210 NOU 2017: 2, 12, Midtbøen, «Second Generation», samt Bore, Djuve og Rose Tronstad, *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet*, 23ff.

1211 Gjengitt i Døving, *Integrering*, 27.

1212 *Ibid.*, 32, 41.

1213 Midtbøen, «Second Generation».

1214 Jf. Døving, *Integrering*, 150f., og Friberg og Midtbøen, «Ethnicity as Skill».

vil for mange føre til økt frustrasjon og tilbaketrekning, noe som vil bety et tap av produktive ressurser fortsatt drift av en raus velferdsstat behøver.¹²¹⁵ Hvor utbredt arbeidslivsdiskriminering er i Norge, er imidlertid omstridt. Forfatterne bak Brochmann II-rapporten mener eksempelvis at det faktisk at sysselsettingen i Norge ligger på samme nivå (ev. er marginalt høyere) for innvandrere og innfødte med samme ferdighetsnivå i lesing, tyder på at diskriminering basert på etnisitet spiller en liten rolle for hvem arbeidsgivere ansetter.¹²¹⁶ Andre henviser til erfaringer de mener viser det motsatte.¹²¹⁷

Det kan selvsagt finnes tiltak for arbeidslivsintegrering som er mer effektive enn de som har blitt forsøkt implementert så langt. For alminnelige arbeidsmigranter kunne man eksempelvis forsøke å minske kompetansegapet mellom senderlandene og Norge ved å finansiere, og bidra til å kvalitetssikre, utdanning av mennesker i senderlandene, særlig dersom vi investerer mest penger på utdanning til yrker vi har manko på. Ettersom flere tar utdanning enn dem som emigrerer, vil dette også ha positive ringvirkninger for senderlandene, slik tilfellet eksempelvis har vært for Filippinene og deres helsesektor. Men heller ikke dette er uproblematisk. Ikke bare kan det føre til at fattige land utdanner personer for det norske heller enn sitt eget arbeidsmarked, men det svekker forhandlingskraften til innfødte arbeidere i lønnsforhandlinger.¹²¹⁸ Likevel, at det eksisterer så store kommunale forskjeller i evne til å integrere nyankomne innvandrere i arbeidslivet viser at det også kan finnes andre, mer lokale, løsninger, samt at årsakene til sysselsettingsproblemene ikke bare ligger på innvandrernes side.¹²¹⁹

I forlengelsen av denne problematikken er det verdt å kort minne om at Norges integreringsevne også er betinget av hvor godt man evner å utnytte den utdanningskompetansen migranten bringer med seg. Betydelig produktivitet går tapt på at mange migranter er overkvalifiserte for jobbene de har.¹²²⁰ Hele 15 prosent av innvandrere har mer enn 4 års høyere

1215 Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 24. Jf. Dagsvik, Kornstad og Skjerpen, «Discouraged Worker Effects».

1216 NOU 2017: 2, 91. Argumentasjonen i Brochmann II utelukker ikke at rasisme kan prege relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ut over forhold som gjelder ansettelse. Valenta, «Hindringer», 357.

1217 Se f.eks. Likestillings- og diskrimineringsombudet, *CERD 2014*, 14ff., Djuve og Rose Tronstad, «Innvandrere i praksis», 65, og Puntervold Bø og Fuglestad Bø, *Rettighetstap*, 26, 71f. I OECDs undersøkelse oppgir rundt 8 % av innvandrere i Norge at de har blitt utsatt for en eller annen form for diskriminering. OECD/EU, *Settling in 2018*, 137, 257.

1218 Brox, *Arbeidskraftimport*, 61.

1219 NOU 2017: 2, 75.

1220 International Labour Organization, *Skills Mismatch in Europe*, International Labour Conference, *Addressing Governance Challenges*, 22f., og Valenta, «Hindringer», 361. Å sørge for både fleksibel og

utdanning (mastergrad, doktorgrad), mot 8 prosent i befolkningen for øvrig.¹²²¹ Norske myndigheter har begynt å ta grep for å bøte på dette.¹²²²

Dette siste poenget, som angår maksimal utnyttelse av kompetanse, leder oss over til en annen mulig strategisk satsing som kan styrke Norges integreringsevne, nemlig investering i forskning og utvikling.¹²²³ Fallende produktivitet som følge av lavkvalifisert innvandring kan delvis kompenseres med produktivitetsvekst som følge av økt innvandring av høykvalifiserte arbeidere samt teknologisk utvikling som gjør det mulig for lavt utdannede å utføre høyproduktive arbeidsoppgaver.¹²²⁴

Men selv om det finnes tiltak som vil føre til at flere innvandrere kommer i arbeid enn det vi ser i dag, vil de ikke bli netto bidragsyttere til velferdsstaten før de har gjennomgått betydelig sosial mobilitet oppad. Man bør derfor ha et innvandringstempo som ikke langt overskrider mobilitetstempoet fra lavinntekt til middels- og høyinntekt.¹²²⁵ Skulle dette vise seg vanskelig å gjennomføre, og man vil unngå utviklingen av permanente underklasser betinget av etnisk og kulturelt opphav, mener jeg at det er etisk forsvarlig av norske utlendingsmyndigheter å ta hensyn til forutsetningene for kompetanseutvikling til innvandrere som ikke omfattes av lovgivningen for flyktninger, humanitære migranter og familiegjenforening når de vurderer søknader om opphold i Norge.¹²²⁶ Det er etisk legitimt å unngå at gruppen med lavt eller ikke-kvalifiserte arbeidsinnvandrere blir for stor. Verken norskfødte eller førstegenerasjons innvandrere vil være tjent med at Norge utvikler en statsfinansiert underklasse av lavlønnede eller arbeidsløse mennesker bosatt i egne gettoer.¹²²⁷ Blir en slik underklasse politisk isolert samtidig som staten blir ute av stand til å opprettholde

treffsikker konvertering av kompetanse er utfordrende, men kan potensielt få relativt betydelig utslag på produktivitetsvekst, så vel som andelen migranter med høyere utdanning som søkere seg til Norge. Jf. Belot og Hatton, «Immigrant Selection», 1123ff.

1221 NOU 2017: 2, 61. Jf. OECD/EU, *Settling in 2018*, 14.

1222 OECD, *International Migration Outlook 2018*, 262. Jf. anbefalingene i NOU 2017: 2, 202.

1223 Sanandaji, *Masseutfordring*, 302.

1224 Friberg og Midtbøen finner eksempelvis i sin kvalitative empiriske forskning antydninger om at teknologi i norske (fiske)bedrifter, ifølge arbeidsgiverne, ikke er tilpasset innvandrernes kompetanseprofil, og derfor krever «norsk» ekspertise for å kunne driftes. Selv ikke universitetsutdannede søkere (fra Afrika) ble tiltrodd evnen til å drifte teknisk utstyr. Friberg og Midtbøen, «Ethnicity as Skill», 1470f.

1225 Den sosiale mobiliteten oppad blant etterkommere av arbeidsinnvandrere er vesentlig bedre enn hos barn fra lavere sosiale lag i den øvrige befolkningen (NOU 2017: 2, 18). Dette er ikke bare tilfellet i Norge (Chiswick, «Are Immigrants Favorably Self-Selected?», 70f.). Forklaringen på dette er at arbeidsinnvandrere er såkalt «favorably self-selected» med tanke på human kapital (evner osv.), mens flyktninger ikke er det.

1226 Jf. Taraku, *Innvandringsrealisme*, 125, 279, og merknaden til Asle Toje i NOU 2017: 2, 210. Dersom hjerneflukt-argumenter har empirisk støtte så må man også her reflektere over hvorvidt det er etisk akseptabelt å ta imot kompetanse fra land som er avhengig av nettopp dette for å kunne utvikle seg. Jf. Clemens, «Let the People Go», 158.

1227 Brox, *Arbeidskraftimport*, 112.

velferdsordningene, vil vi få en økt konsentrasjon av kapital og makt, samt sosiale spenninger, politisk ustabilitet, lav etterspørsel og økonomisk stagnasjon. En slik utvikling vil raskt sementere seg. Barnefattigdom er nært knyttet til innvandringsbakgrunn, noe som senere også preger deres evne til i voksenalder å få innpass i arbeidslivet.¹²²⁸ Dette bidrar til bostedssegregering og økt sosial uro, med påfølgende økt innvandrings-skepsis i den øvrige befolkningen. Selv om hver tredje innbygger i Oslo har innvandrerbakgrunn har ikke bokonsentrasjonen fått et sterkt gettopreg enda, slik den til dels har fått i Danmark og Sverige, og i større grad i andre europeiske land.¹²²⁹ Men dette kan endre seg over tid. Skjer dette vil skepsisen mot innvandring øke år for år, antidemokratiske krefter vinne frem, og de strukturelle betingelsene for sivil rettferdighet forvitre.¹²³⁰ Det beste blir da det godes fiende. Selv om satsing på kompetanseutvikling for innvandrere er helt avgjørende for å kunne opprettholde et høyt innvandringsnivå i en universalistisk velferdsstat, bør innvandringstempo og sammensetningen av innvandrere reguleres med tanke på å unngå et slikt scenario.¹²³¹

6.4 Kulturell integrasjonskapasitet

Dernest kan man også spørre om ikke integreringsevne øker jo større historisk, kulturelt, språklig, religiøs og etnisk slektskap det er mellom mottakerlandet og innvandrerne.¹²³² Sammenlikner vi den panikkartede reaksjonen norske politikere møtte syriske flyktninger med, med måten de i skrivende stund stoisk forholder seg til tilnærmet samme antall flyktninger fra Ukraina, er det grunn til å mistenke at de taust svarer ja på dette spørsmålet. Har de rett?

1228 NOU 2017: 2, 15. Jf. Halvorsen og Stjernø, *Ulikhet*, 34, 142f.

1229 NOU 2017: 2, 15, 26, 128ff.

1230 Fetzer, «Public Opinion and Populism», 308. Undersøkelser Brochmann II viser til tyder på at støtten til universelle omfordelingsordninger svekkes med større økonomisk ulikhet (NOU 2017: 2, 180). I tillegg oppleves det også psykologisk mye mer negativt å miste goder enn det oppleves positivt å oppnå tilgang til nye goder (eng. *loss aversion*). Det er altså plausibelt å anta at flere nordmenn vil kjempe mye hardere mot en nedskalering av velferdsstaten enn dem som vil ønske at den nedskaleres for å gi tilgang til flere. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, 284, 305.

1231 Jf. NOU 2011: 7, 7, 188. Som rapporten også understreker er det ikke tilrådelig med en «ubegrenset satsing på høy lang utdanning av alle voksne flyktninger da dette trolig vil gi høy kostnad i forhold til nytten». Jf. NOU 2017: 2, 203.

1232 Collier, *Exodus*, 88ff. Historisk sett har det vært vanlig å anvende nettopp slike seleksjonskriterier i innvandringsreguleringen. For Norges del, se kap. 2. For et utvalg andre lands del, se Coleman og Harding, «Citizenship», 20ff.

Det er hevet over enhver tvil at integreringsprosessen vil være mindre komplisert jo nærmere slike slektskap det er. Israel er et godt eksempel på dette. Selv med sin lille befolkning og relativt sett svake økonomi evnet de å bosette over 200 000 sovjetiske jøder i 1992. Redaktøren av *Jerusalem Post*, David Bar-Illan, uttrykte da sin eufori over muligheten over at så mange som en og en halv million ville kunne ankomme i løpet av de neste to til tre årene.¹²³³ Men dette betyr ikke uten videre at en stat kan gjøre religiøst, etnisk, kulturelt og lignende slektskap til seleksjons-/eksklusjonskriterier uten å bryte med demokratiske verdier knyttet til vern mot diskriminering.¹²³⁴ Hvem som omfattes av dette kulturelle slektskapet er ikke absolutt gitt, men konstrueres på forskjellige måter i folks bevissthet til ulike tider. Kategorier med mennesker som før tilhørte fremmede og truende kulturer regnes i dag som en del av det nasjonale fellesskapet. I tidligere tiders Norge utgjorde innvandrede svensker, jøder og katolikker slike ikke-assimilerbare grupper.¹²³⁵ I dag regnes disse gruppene som «naturlige» bestanddeler av det norske folk, mens (enkelte grupper) muslimer har blitt tildelt rollen som bærere av en kulturelt undergravende trussel.¹²³⁶

Integrasjonsevne har altså kulturelle forutsetninger. En av de viktigste variablene i så måte er den norske befolkningens *integreringsvilje*. Denne viljen er ikke et naturgitt sosialt faktum, men er høyst påvirkelig. I tiden rundt de innvandringspolitiske innstrammingene på 1970-tallet opplevde mange innvandrere til Norge arbeidslivet som åpent og inkluderende. Dette bildet endret seg i løpet av 90-tallet. Nå ble arbeidsmarkedet i langt større grad segregert etter etniske skillelinjer, også innad på arbeidsplassene.¹²³⁷ Denne utviklingen er svært beklagelig, all den tid demografiske studier viser at integrasjon primært handler om å skape muligheter for økt *interaksjon* mellom ulike samfunnsgrupperinger – i nabolaget, på arbeidsplassen, i idrettslagene og i familielivet (blandede samliv).¹²³⁸ Zygmunt Bauman skriver: «Commitment to immoral acts [...] becomes easier with

1233 Weiner, «Security», 104, fotnote 31.

1234 Se, ovenfor, seksjon 4.1, og videre Clemens, «Let the People Go», 158. Selv om FN's konvensjon mot diskriminering også omfatter diskriminering på bakgrunn av nasjonal tilhørighet gjelder dette primært innenfor en stat. Dette innebærer at eksklusjon på bakgrunn av hvem som tilhører nasjonen er moralsk legitimt. O'Nions, *Asylum*, 50f.

1235 Skepsisen til katolikker var ikke helt uten grunn. I 1832 hadde Pave Gregor XVI, i sin ensyklika, *Mirari Vos*, like bestemt og temperamentsfullt som moderne tids ayatollaer forkastet republikanisme og demokrati. Jf. Zolberg, «Modes», 148.

1236 Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 187ff. Jf. Tvedt, *Gjennombruddet*, 162ff.

1237 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 233.

1238 Integrasjon handler altså ikke først og fremst om å bli en del av en abstrakt og halvt mytologisk forestilling om «norsk kultur». Fuglerud, *Migrasjonsforståelse*, 160.

every inch of social distance.»¹²³⁹ En norsk holdningsundersøkelse fra 2005 så ut til å understøtte dette poenget. Denne viste, på den ene side, at nordmenn flest var positive til innvandrerne som faktisk bor i Norge, og betraktet dem som «arbeidsomme og hyggelige», mens den, på den andre side, viste at folk flest er negative til potensielle innvandrere utenfor landet.¹²⁴⁰ Fenomenet er ikke særnorsk. Tyskland er landet med flest muslimske innbyggere i Europa, og Frankrike har størst andel muslimer relativt til befolkningen. Ifølge Pew Research Centers holdningsundersøkelse fra 2019 var disse blant landene i Europa der andelen mennesker med negative holdninger til muslimer var lavest.¹²⁴¹ De seneste tallene fra Statistisk sentralbyrå tyder på at andelen nordmenn med positive holdninger til innvandrere har økt i takt med at kontakten med innvandrere blir hyppigere.¹²⁴² Mange mennesker erfarer altså den virkelige trusselen ikke som den nære, men at den fjerne skal bli den nære – en rival til vårt kulturelle territorium.¹²⁴³ Men det er heller ingen automatikk i at sosial kontakt skaper økt tillit. I boken *Norsk innvandringshistorie* gjengir Grethe Brochmann et godt eksempel på akkurat dette.¹²⁴⁴ Kutting og pakking av fisk hadde tradisjonelt sett vært et kvinneyrke i Finnmark. Mot slutten av 80-tallet opplevde dette yrket et betydelig tilsig av tamiler. Møtet mellom disse to gruppene ble alt annet enn harmonisk. Heller enn at de nordnorske kvinnene ble vant til sine nye «arbeidsomme og hyggelige» landsmenn, forsterket det inntrykket av kulturell «distanse».

Det norske samfunn har historisk sett vært preget av et ganske sterkt assimileringsspress. Også innvandrere som virkelig har lagt seg i selen for å bli så «norske» som mulig har opplevd manglende anerkjennelse.¹²⁴⁵ Skal kulturmøter motvirke mistillit, må de være preget av kommunikativ interaksjon og gjensidig tilpasning. At Norge har en historie som et kulturelt homogent samfunn kan ikke brukes som et argument for at andre land med en lengre innvandringshistorie har bedre integrasjonskapasitet.¹²⁴⁶ Som

1239 Bauman, *Modernity and the Holocaust*, 192.

1240 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 400.

1241 Pew Research Center, «Minority Groups». En eldre undersøkelse viser også at europeiske muslimer er mer positive til «vestlig kultur» enn muslimer som bor utenfor Europa. Pew Research Center, «Widespread Negativity».

1242 Strøm og Sorlien Molstad, «Stabilt positive holdninger».

1243 Smith, *Relating Religion*, 275.

1244 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 305f.

1245 *Ibid.*, 209.

1246 Carens, *Ethics of Immigration*, 215.

også forfatterne av Brochmann II-rapporten sier, handler ikke Norges kulturelle integreringsevne om evnen til å forme andre i vårt bilde. Den er en «toveisprosess».¹²⁴⁷ Kulturell ulikhet tolkes av mange som et kommunikativt hinder (jf. nikab-debatten).¹²⁴⁸ Dette skjer fordi man har en bakgrunnsantakelse om at likhet er det som muliggjør kommunikasjon.¹²⁴⁹ Men er det ikke heller motsatt? At det nettopp er ulikhet, innenfor visse rammer, som skaper muligheter og behov for kommunikasjon? I en verden der alle var like, ville man ikke hatt noe å snakke om.

Både staten og det sivile organisasjonsliv bør derfor ta ansvar for å bidra til utviklingen og utbredelsen av et verdisett der det å åpne seg for mennesker fra andre kulturer blir høyt verdsatt (gjennom politisk retorikk, skoler, informasjonskampanjer, etablering av kulturelle møteplasser, osv.). Mer enn å øve «godhetstyranni» handler dette først og fremst om å fostre et informasjonsregime som nøkternt og vitenskapelig angir de økonomiske og sosiale omkostningene av innvandring, i den grad det er mulig, samtidig som det behandler innvandrere som enkeltmennesker med sine egne følelsesliv, motiver og livshistorier, og ikke som representanter for en abstrakt kategori (f.eks. «muslimer», «somaliere» eller «fremmedkulturelle») som utgjør sentrum i et slikt verdisett.¹²⁵⁰ Ettersom politiske beslutninger uttrykker bestemmelser for generelle kategorier av mennesker, ligger det i selve politikken vesen å nivellere særtrekk ved individers livshistorie. Innvandringspolitikk er intet unntak i så måte. Den holder det enkelte menneske på avstand. De franske filosofene Jacques Derrida og Emmanuel Levinas har begge vært opptatt av spørsmålet om man kan avlede juridiske og makroetiske bestemmelser fra mikroetiske imperativer som vokser ut av erfaringer vi gjør oss ansikt til ansikt, eventuelt motsatt. Fenomenologisk vokser et ønske om å sikre global rettferdighet ut av vennskap mellom to mennesker fordi det ikke kan fullbyrdes før det deles med en tredje og så videre, *ad infinitum*.¹²⁵¹ Den relasjonelle dynamikken mellom to mennesker som deler kjærlighet er potensielt del av en universell

1247 NOU 2017: 2, 15. I Norge har assimileringsspresset historisk sett vært sterkt. Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 452.

1248 Døving, *Integrering*, 59. I den nye integrasjonsloven er det også lovfestet forbud mot å bruke nikab i introduksjonskurset (§ 40).

1249 Empiri viser også at assimilasjon som politisk strategi heller fungerer fremmedgjørende og tillitssvekkende enn tillitsskapende (sett fra minoritetenes perspektiv), og at majoritetssamfunnet ikke nødvendigvis anerkjenner assimilerende innvandrere som likeverdige. *Ibid.*, 74.

1250 Grue, Sandvig Bytingsvik og Hjelen Stige, «'Ingen vet hvem du er'». Det norske mediebildet ser ikke ut til å utmerke seg negativt i så måte, verken i skandinavisk eller i europeisk sammenheng. Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 257ff. Jf. Pannenberg, *Ethics*, 165f.

1251 Jf. det teologiske poenget formulert i seksjon 3.1.

bevegelse. Men denne bevegelsen møter utfordringer når den får en politisk dimensjon. Levinas skriver:

[T]he relation to the other, is accomplished as service and as hospitality. Insofar as the face of the Other relates us to the third, the metaphysical relation of the I to the Other moves into the form of the We, aspires to a State, institutions, laws, which are the source of universality. But politics left to itself bears a tyranny within itself; it deforms the I and the other who have given rise to it, for it judges them according to universal rules, and thus in absentia. The particular relationship becomes invisible when it moves into the public sphere.¹²⁵²

Mens fremveksten av demokratiske politiske institusjoner har bidratt til en «humanisering» av statens forhold til sin egen befolkning, har ikke denne prosessen hatt samme entydige resultat i statens omgang med andre land og folk.¹²⁵³ Det er ofte først når vi blir direkte konfrontert med hvordan generelle innvandringspolitiske bestemmelser slår ut i enkelt-saker (ofte plukket ut av media) at de kommer oss nær og oppleves å angå oss personlig. Det er da vi skjønner at politikk virkelig handler om *nestekjærlighet* – at våre stemmesedler og våre skattepenger angår andre individer som oss. Fra et moralfilosofisk ståsted er det tankevekkende at mange mennesker forholder seg ulikt til innvandrerene som er nær og den som er fjern. Mange mennesker som i utgangspunktet støtter politiske initiativ for en mer restriktiv innvandringspolitikk vil praktisere større åpenhet, raushet og gjestfrihet overfor innvandrerne de møter ansikt til ansikt. Vi har alle godt av å bli gjort oppmerksom på hvilke moralske verdier vi faktisk anvender som kompass i møte med nære fremmede, og slik bli utfordret til også å gjøre disse gjeldende i våre politiske valg. Det bør derfor settes inn ressurser som korrigerer falske og stereotype bilder av asylsøkere ved å tegne sanne bilder av det fulle eksistensielle alvor som disse menneskene lever i. På denne måten kan velgerne gis muligheter til å ta inn over seg utfordringer asylsøkere daglig møter før de gjør sine innvandringspolitiske vurderinger. Gjør vi det, vil vår motivasjon til å hjelpe mennesker i nød øke, og vi vil være villige til å ofre mer for å realisere det

1252 Levinas, *Totality and Infinity*, 300. Jf. Derrida, *Adieu to Emmanuel Levinas*, 97ff. Dette betyr ikke, verken for Levinas eller forfatteren av denne boken, at statens nivellering av individuelle forskjeller alltid er moralsk klanderverdig. Tvert imot. Jf. Maus, «Zum Verhältnis von Recht und Moral», 199.

1253 Gibney, *Ethics*, 206.

gode.¹²⁵⁴ Heller enn at vårt positive selvbilde bygges opp ved å snakke ned folk fra andre land og kulturer, bør vi basere det på å snakke opp andre mennesker fra andre land, og sette vår ære i å legge til rette for integrering av så mange mennesker som et rettferdig internasjonalt fordelingsregime ville pålagt oss, og som det ut over dette vil være moralsk riktig og godt å ta imot. Å yte slik hjelp bør fremstå som en mulighet vi søker, og ikke noe som vi motvillig påtar oss. Sann nestekjærlighet til andre mennesker er ikke bare reaktiv. Den er også aktiv.¹²⁵⁵ Dette handler ikke bare om «distansert» altruisme, men om behovet mange innvandrere har for nære vennskap med innfødte nordmenn.¹²⁵⁶ I den tradisjonelle norske homogene utkantkulturen hvor mange har en innadventd væremåte vil dette være en utfordring for mange. Ikke desto mindre er det viktig å la noen «fremmede» bli «de nære».

Som Michael Blake påpeker er imidlertid ikke holdningsendringer rent kognitive prosesser.¹²⁵⁷ Som både kvinnekampen og kampen for seksuelle minoriteters rettigheter har vist oss, er holdningsendringer en subtil prosess som blant annet handler om eksponering over tid i et psykologisk håndterbart tempo. En slik eksponering vil kunne gi grobunn for en felles kulturell plattform for mennesker av ulike kulturer, religioner og etnisiteter – en nasjonsdefinerende «myte» som *velkomstkultur*.¹²⁵⁸ Kraften av kulturelle narrativer knyttet til innvandring kan ikke undervurderes.¹²⁵⁹ Det er derfor debatter som den mellom Terje Tvedt og Jostein Gripsrud er så viktige.¹²⁶⁰ Uten støtte i et kulturelt narrativ vil verken normer eller faktakunnskap være særlig virkningsfulle i det konkrete politiske liv. I vår norske kultur er de politiske fortellingene om innvandring ofte negative. De alternative positive fortellingene er få. Utfordringen er å skape rom for innvandreernes mange «små» livshistorier, på godt og vondt. Det vil ta tid

1254 Kagan, *The Limits of Morality*, 283ff., 394. Det er imidlertid ingen automatikk i dette. Som Pannenberg påpeker er ikke vår erfaring av andres lidelse noe som faller alle mennesker naturlig, og som naturlig utgjør en «taus» moralsk fordring (jf. Løgstrup, *Den etiske fordring*, 42ff.). Som Jesu fortelling om den barmhjertige samaritan lærer oss, krever erfaring av lidelse en kreativ hensettelse i den andres situasjon (Pannenberg, *Ethics*, 65). Og som Kagan påpeker, har en slik hensettelse også psykologiske begrensninger. Vi kan ikke ta inn over oss for mye av våre medmenneskers nød, og vi bør heller ikke gjøre det. Utsetter vi oss for mye for andres lidelse vil vi bli handlingslammet og tape evnen til å hjelpe.

1255 Pannenberg, *Ethics*, 65f.

1256 Bygnes, «Welcome to Norway!».

1257 Blake, *Justice*, 141.

1258 Jf. Brock, *Justice*, 220f., og Gripsrud, *Norsk hamskifte?*, 33. En slik velkomstkultur består ikke bare i distansert filantropi, men åpenheten mot å inngå nære vennskap med nye landsmenn og kvinner. Bygnes, «Welcome to Norway!».

1259 Angeli, *Migration*, 64ff.

1260 Tvedt, *Gjennombruddet*, og Gripsrud, *Norsk hamskifte?*

for disse småhistoriene å skape en ny stor positiv fortelling om innvandring, men lykkes man med dette, vil opinionen adskillig lettere kunne akseptere omkostningene innvandring medfører.¹²⁶¹ Det vil også høyne terskelen for å klage på at reguleringen ikke alltid praktiseres på fullkomment vis.

For det tredje bør man forsøke å oppnå politisk enighet om at det å slå politisk mynt på flyktningpolitikk er noe man bør unngå. Politikere bør være seg bevisst at selv etisk legitime påstander kan brukes til moralsk klanderverdige formål gjennom den symbolske og politiske funksjonen de har i innvandringsspørsmål.¹²⁶² For det fjerde bør vi forsøke å utvikle en selvkritisk mediekultur som tar sitt samfunnsoppdrag på alvor. Her dreier mye seg om å ta i bruk et språk som gjør rett mot menneskene blant oss med røtter i andre land, og ikke skaper populære myter som, lik de gamle folkeeventyrene, får sin appell fra frykten de skaper. Om vi eksempelvis velger å omtale et menneske som «illegal», «udokumentert» eller «irregulær» har faktisk en del å si. Innvandring må ikke kun bli gjort til tema når integrering støter på utfordringer.

Mange nordmenn er redde for at høy innvandring vil medføre at vi mister de bærebjelkene i vår nasjonale liberale og sosiale verdiarv som har sveiset oss sammen som nasjon. Vi bør imidlertid heller ikke undervurdere risikoen for at dette også kan skje med en for hard politikk overfor innvandrere. En slik linje vil også gjøre noe med den sosiale og liberale ryggmargen i vårt demokrati.¹²⁶³ Hardhet utad har ofte en tendens til å forvandle seg til hardhet innad. En slik politikk vil også skape en opplevelse blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn av at majoritetsbefolkningen egentlig ikke vil ha dem her. Slik hindres utviklingen av den gjensidige tilliten samfunnet trenger for å kunne fungere godt. Dette siste momentet peker i retning av en annen faktor mange har fremhevet som sentral når vi skal vurdere Norges integrasjonsevne.

6.5 Tillitsnivå

Spørsmålet om de kulturelle forutsetningene for Norges integrasjonsevne er også knyttet til den universalistiske velferdsstatens virkemåte. Flere migrasjonsforskere har argumentert for at velferdsstatens funksjonsevne

¹²⁶¹ Jf. Gibney, *Ethics*, 245.

¹²⁶² Carens, «A Contextual Approach», 129.

¹²⁶³ O'Nions, *Asylum*, 207.

er avhengig av eksistensen av tilstrekkelig gjensidig tillit samfunnsmedlemmene imellom, og mellom disse og staten.¹²⁶⁴ Gjensidighetsprinsippet står sentralt i moderne rettferdighetsteori. John Rawls skriver:

[W]hen a number of persons engage in a mutually advantageous cooperative venture according to rules, and thus restrict their liberty in ways necessary to yield advantages for all, those who have submitted to these restrictions have a right to a similar acquiescence on the part of those who have benefited from their submission. We are not to gain from the cooperative labors of others without doing our fair share.¹²⁶⁵

Den norske velferdsstaten er også tuftet på prinsippet «gjør din plikt – krev din rett», som et av arbeiderbevegelsens gamle slagord uttrykte det.¹²⁶⁶ Vi betaler skatt, og tilbake får vi en rekke velferdsordninger som vi kan dra nytte av ved behov. I tilfeller hvor grupperinger som i utgangspunktet ikke er forhindret fra å delta i samfunnet likevel ikke gjør det, bryter disse gjensidighetsprinsippet på en måte som oppfattes som illegitim. Tilliten til disse gruppene svekkes, og oppslutningen om universelle velferdsordninger forvitrer.¹²⁶⁷ Det en del norskfødte opplever som innvandreres manglende evne eller vilje til å betale skatt, kombinert med høyt forbruk av sosiale stønader, kan tolkes som et slikt brudd på gjensidighet, og krav om mindre rause velferdsordninger blir fremmet i offentligheten.¹²⁶⁸ Forslag om strengere, og mer detaljerte, regler for å unngå misbruk av

1264 NOU 2017: 2, 161ff. Jf. Freeman, «The Welfare State», 52, Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 19ff., Gibney, *Ethics*, 30f. 46, 73, og Carens, «The Egalitarian Ethos». En av liberalismens opphavsmenn, John Locke, argumenterte i sin tid mot at ateisme (og katolisisme) burde tillates i (det engelske) samfunnet fordi det ville undergrave den gjensidige tillit samfunnsmedlemmene må ha til hverandre for å kunne leve i fredelig sameksistens. Grunnen er at ateister, ifølge Locke, kun er opptatt av sine egne interesser, og ikke det felles beste slik (den protestantiske) religionen er det. Locke, «A Letter Concerning Toleration», 47. Jf. Kurun, *Theological Origins*, 116.

1265 Rawls, *A Theory of Justice*, 96. Jf. Bayertz, «Solidarität», 12, og Claeys, «Socialism», 226f.

1266 Også bibelvers har blitt brukt for å understøtte dette prinsippet: «Den som ikke vil arbeide, skal heller ikke spise» (2. Tess 3,10). Det var kanskje særlig innføringen av integreringslovene i 2003 som gjorde prinsippet gjeldende i innvandringspolitisk sammenheng. Skjelbostad og Hernes, «Strekk i laget», 145.

1267 Særlig lave sysselsettingstall blant kvinner i deler av innvandrerbefolkningen med generelt lavt inntektsnivå blir ofte brukt som eksempel på dette (se f.eks. merknadene til Erling Holmøy og Asle Toje i NOU 2017: 2, 187). En av informantene i Arnfinn Midtbøens studie av diskriminering av norskfødte innvandrerbarn i ansettelsesprosesser sa det slik: «I vår industri vil mange innvandrere bare arbeide frem til de har tilegnet seg sine rettigheter. Da slutter de å arbeide og begynner å utnytte systemet». Midtbøen, «Second Generation», 1664.

1268 Det er naturlig å anta at mennesker som tar ut mye av velferdsinstitusjoner vil være mest skeptiske til at migranter kommer til landet og forårsaker nedskalering av velferdsstaten. Empiriske analyser basert på europeiske data viser imidlertid at arbeidere i nedre inntektsjikk er mer skeptiske mot innvandreres velferdsrettigheter enn arbeidsledige (van Oorschot, «Welfare Spending», 74). Arbeidsledige, kvinner og eldre støtter generelt omfordeling (Sumino, «Does Immigration Erode?», 446). For en oversikt over internasjonale data som viser en negativ sammenheng mellom heterogenitet og folkelig støtte til generøse velferdsordninger, se Freeman, «Thirty Years Later», 21ff. Denne sammenhengen er ikke like tydelig for Norges del, eller Europa for øvrig. Jf. Brochmann og Skevik Grødem, «Migration and Welfare

velferdsordningene har latt seg høre i den norske offentligheten de siste årene, men også en velferdsnasjonalistisk (ev. velferdsjåvinistisk) holdning som sier at nyankomne som ikke har jobbet lenge nok, eller som ikke har statsborgerskap, bør få lavere sosiale ytelser enn befolkningen for øvrig, har fått en viss utbredelse.¹²⁶⁹ Opplevd diskriminering eller ydmykelse i møte med samfunnsinstitusjoner vil tilsvarende svekke tilliten fra innvandrere vis-a-vis staten og majoritetsbefolkningen.¹²⁷⁰

Å sørge for å opprettholde en universell velferdsstat er viktig av mange grunner. Her vil jeg ikke gå inn på alle, men primært fokusere på dem som er relevante for å Norges integrasjonskapasitet.

Utviklingen og vedlikeholdelsen av institusjoner som sikrer like muligheter for innfødte og innvandrere (rettssystemet, utdanningssystemet, arbeidsmarkedet osv.), og omfordelingsmekanismer som sikrer rettferdig fordeling av basisgoder er viktig for å unngå sosiale spenninger.¹²⁷¹ En nedskalering av velferdsstaten vil, med all sannsynlighet, føre til økt konflikt, både mellom dem som nyter godt av velferdsordningene og dem som faller utenfor, og innad blant gruppene i sistnevnte kategori. Det er nærliggende å tro at velferdsstaten virker tillitsskapende fordi den utvisker skillet mellom netto bidragsytere og netto mottakere av velferdstjenester, mellom rik og fattig.¹²⁷²

Men er ikke velferdsstatens institusjoner etablert for ikke å gjøre samhandling avhengig av om man har *personlig* tillit til hverandre?¹²⁷³ Er ikke den universalistiske velferdsstaten et solidaritetsfellesskap mellom fremmede?¹²⁷⁴ Beredskapen til å bistå mennesker man ikke kjenner er ikke nødvendigvis et uttrykk for at velferdsstatsentusiaster er sosiale vesener beredt på å ofre sin egeninteresse til fordel for andres interesser. Rawls mener eksempelvis at hans forskjellsprinsipp ville blitt foretrukket fra et rasjonelt standpunkt som betrakter en interessekonflikt upartisk utenfra.¹²⁷⁵

Sustainability», 69f., Grødem, «Migration as a Challenge», 159ff., Brochmann og Skevik Grødem, «Et regime i endring», 373f., og videre Bay og West Pedersen, «The Limits of Social Solidarity».

1269 Nrk.no, «Her er Frps sjokktiltak mot innvandring», 21. aug. 2013. Jf. Brochmann og Skevik Grødem, «Europe's Immigration Challenge», 70, 178ff., «Et regime i endring», 374, Djuve og Skevik Grødem, *Arbeidsmarkedsintegrering*, 106, Halvorsen og Stjernø, *Ulikhet*, 145f., Puntervold Bø og Fuglestad Bø, *Rettighetstap*, 65ff., og Bay, Finseraas og West Pedersen, «Welfare Dualism».

1270 Se for eksempel Elgvin og Friberg, «Når velferdsstaten bryter tilliten ned». Jf. også Wolff, «Fairness», 113ff. 1271 Rothstein og Uslaner, «All for all». Jf. NOU 2017: 2, 185.

1272 Jordan, «Institutional Feedback», 875ff., og Cole, «Open Borders», 269f.

1273 Clemens og Pritchett, «New Economic Case», 27.

1274 Kersting, «Internationale Solidarität», 421f.

1275 Rawls, *A Theory of Justice*, 161f. Jf. Bayertz, «Solidarität», 40. Andre steder begrunner han forskjellsprinsippet i at det ville blitt valgt av familiemedlemmer av solidaritetsgrunner, dvs. av grunner som går utover ens desinteresse (For en slik lesning av Rawls, se Grey, «Property and Need», 896). Selv om

Viljen til å vise solidaritet behøver ikke være betinget av gjensidig personlig tillit, men simpelthen av ønsket om å sikre sosial stabilitet, et rent pragmatisk politisk hensyn.¹²⁷⁶ Det er derfor ingen automatikk i at innvandrere som har lav tillit til andre som bor i Norge, nødvendigvis har lav tillit til statlige institusjoner, ei heller motsatt.¹²⁷⁷

Likevel, selv om en velferdsstatlig institusjonalisering av upartisk solidaritet er nødvendig for å sikre høy tillit til statlige institusjoner i befolkningen, er den ikke en *tilstrekkelig* betingelse over tid.¹²⁷⁸ Det generelle tillitsnivået er også betinget av bestemte kulturelt fikserte handlingsmønstre som ikke er like lett å påvirke gjennom politisk handling.¹²⁷⁹ Omfordelende velferdsinstitusjoner vil mangle demokratisk legitimitet uten at vi på forhånd har en gjensidig tro på at mennesker vi omgir oss med ikke ønsker å være gratispassasjerer, men står sammen med oss i en felles søken etter det beste for samfunnet.¹²⁸⁰ Selv om styrken i en slik felles tro kan variere fra tid til annen, er velferdsstaten over tid altså avhengig av en bestemt verdikultur orientert rundt rettferdighets- og solidaritetsnormer.¹²⁸¹ Hvordan vi kan sikre at en slik felles kultur utvikler seg og vedlikeholdes i et flerkulturelt samfunn, er et sammensatt spørsmål. Den er ikke kun av politisk art, men er også knyttet til hvordan sivilsamfunnet legger til rette for gode formelle og uformelle kulturmøter, både på individ- og gruppenivå, i større og mindre skala. Fra både innvandrerside og fra innfødte nordmenns side er en viss empirisk dekning for å hevde at mistillit gruppene imellom skyldes sosial og kulturell «avstand».¹²⁸² Usikkerhet knyttet til hvem «de andre» er og hva de står for, kan skape frykt og erosjon av tillit.¹²⁸³ Men, som nevnt

upartiskhet tillater at man behandler folk ulikt (eks. ut i fra ulike behov), krever et slikt normativt perspektiv at man gjør det. Outka, *Agape*, 21.

1276 Jf. Clemens, «The Biggest Idea», 40.

1277 Wergeland, «Politisk integrasjon», 57ff.

1278 Jf. Gibney, *Ethics*, 73.

1279 Bergh og Bjørnskov, «Trust Levels». Til kulturbegrepet jeg her anvender, se Bader, «Cultural Conditions», 786.

1280 Dette kan forklare hvorfor nordiske utvandrere utviser høyere tillitsnivå enn sine medborgere. Bergh og Bjørnskov, «Trust Levels», 3.

1281 Carens, «The Egalitarian Ethos».

1282 Friberg, *Assimilering på norsk*, 43. Jf. NOU 2017: 2, 169.

1283 For empirisk belegg for at det eksisterer en korrelasjon mellom kontakt og positive holdninger til innvandrere, se NOU 2011: 7, 318, og Friberg, *Assimilering på norsk*, 76. Jf. Collier, *Exodus*, 63ff., Putnam, «E Pluribus Unum», Amstutz, «Two Theories of Immigration», 38, og *Just Immigration*, 91. Empirisk støtte får de fleste fra undersøkelser av hvordan dette forholder seg i USA (Costa og Kahn, «Civic Engagement», og Stolle, Soroka og Johnston, «When Does Diversity Erode Trust?»), men enkelte studier har også konkludert med at det samme er tilfellet for Europa (Gerritsen og Lubbers, «Unknown is Unloved?», 284). Takanori Sumino mener imidlertid at graden av etnisk heterogenitet i seg selv ikke er generelt korrelert med høy/lav støtte for omfordelingspolitikk i OECD (Sumino, «Does Immigration Erode?», 449). Keith Banting mener noe av forklaringen på forskjellen mellom USA og Europa skyldes

ovenfor, er det imidlertid ingen automatikk i at økt sosial kontakt skaper gjensidig tillit. Den må pågå over tid og være preget av genuin, mangartede interaksjon, samt vilje til gjensidig tilpasning.

Det er viktig å sette opplevd tillit mellom ulike samfunnsgrupper på et gitt tidspunkt inn i et dynamisk perspektiv. Et velferdsregime er, som sagt, ikke bare et politisk og økonomisk regime, men kulturelle strukturer hvor man drar opp grenser for hvem som er utenfor og innenfor, hvem som fortjener å dra nytte av velferdsordningene og hvem som ikke gjør det.¹²⁸⁴ Disse grensene er foranderlige størrelser. Mens man eksempelvis i tidligere tider mente det etisk riktige var å forbeholde disse ordninger for dem som var netto bidragsytere til statskassen, opererer vi i dag med en helt annen forståelse av hvem som legitimt kan gjøre bruk av velferdsytelsene. I de gamle ordningene ville majoriteten av dagens norske befolkning blitt degradert til velferdssnyltere og behandlet med mistillit. Mistanker om trygdesnylting i deler av befolkningen var da også utbredt før innvandringen til Norge for alvor skjøt fart.¹²⁸⁵ Generelle tillitsnivåer er betinget av hvilke symbolske standarder vi til enhver tid anvender for å vurdere hvem som legitimt bør ha tilgang til velferdsytelsene og hvem om ikke bør ha det.

Dernest, hvorvidt sosialt samhold utelukkende er fundert på grad av opplevd gjensidig tillit, er et omstridt spørsmål.¹²⁸⁶ Empirien har blitt karakterisert som en «kakofoni» av funn.¹²⁸⁷ Flere forskere mener at økonomisk ulikhet (forsterket gjennom kobling til «rase» eller etnisitet), styrken på demokratiske tradisjoner, mønstre knyttet til demokratisk deltakelse, hvordan regjeringen på et gitt tidspunkt er partipolitisk komponert, arbeidsledighetsrate, type velferdsregime og ikke minst nivået på BNP per innbygger, er langt viktigere faktorer for etablering av sosialt samhold enn opplevd gjensidig tillit.¹²⁸⁸ Som påpekt i Brochmann II er graden av sosial uro i Oslo

at heterogenitet som ikke går langs raseskiller ikke minsker den generelle tilliten mellom medlemmer i en stat. Banting, «Ethnic Diversity and the Welfare State».

1284 Sciortino og Finotelli, «Closed Membership», 190.

1285 Kuhnle og Kildal, «Velferdsstatens idégrunnlag», 28.

1286 Se for eksempel Per Mouritsens oversikt over den empiriske forskningen i sitt notat utarbeidet i forbindelse med Brochmann II. Mouritsen, «Notat».

1287 van der Meer og Tolsma, «Ethnic Diversity», 460, 466. Jf. Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 19.

1288 Ivarsflaten og Strømsnes, «Social Trust in Norwegian Communities», Mau og Burkhardt, «Welfare State Solidarity», Sumino, «Does Immigration Erode?», 449f., Gesthuizen, van der Meer og Scheepers, «Social Capital», og Gerritsen og Lubbers, «Unknown is Unloved?» 282, 284. I sin gjennomgang av empirien mener van der Meer mfl. at det primært er i USA (Putnams empiri) hvor heterogenitet virker negativt på generalisert tillit. Det er ikke usannsynlig at det er økonomisk ulikhet langs raselinjer som er skyld i dette. Van der Meer og Tolsma, «Ethnic Diversity», 471f., 474, Gesthuizen, van der Meer og Scheepers, «Social Capital», og Castles og Schierup, «Welfare States», 404ff., 414ff.

primært betinget av konsentrasjon av mennesker med lav sysselsetting og lav inntekt, ikke antallet innvandrere.¹²⁸⁹ Det er også knyttet metodiske utfordringer til hvordan man måler tillit, og når man kompenserer for andre faktorer, er ikke gjensidig tillit utvetydig et fremtredende trekk ved sosialt samhold.¹²⁹⁰

I et kort perspektiv kan det rett nok være liten tvil om at økt innvandring vil påvirke den opplevde tilliten samfunnsmedlemmene imellom, men med utbredt sosial kontakt vil tillit ofte vokse frem med tiden.¹²⁹¹ Tillit er knyttet til opplevelsen av at «den Andre» vil oss godt. Det handler altså dypest sett om å etablere en felles forståelse av de strukturelle betingelsene for sivil rettferdighet og den individuelle søken etter det gode liv som dette muliggjør. En del av dette handler om å utvikle en felles verdsetting av likhet.¹²⁹² Her spiller utdanning en stor rolle. Som nevnt er det en sterk sammenheng mellom utdanningsnivå og opplevd tillit.¹²⁹³

Den generelle tilliten til statlige institusjoner har dype historiske røtter i Norge, og oppslutningen om velferdsstaten og de høye tillitsnivåene har vist seg veldig robust i møte med innvandring.¹²⁹⁴ De solide norske politiske institusjonene vil med stor sannsynlighet begrense betydningen av innvandring og mangfold for svekkelse av tillit.¹²⁹⁵ I et land som Norge, der den store majoriteten stoler på at statlige institusjoner opererer på pålitelig og rettferdig vis, vil mistanken om misbruk være adskillig lavere. Selv om innvandrere i mange nordmenns øyne kan ha tvilsom moralsk karakter, har ikke dette noe å si for deres institusjonelle tillit, ettersom de aller fleste anser institusjonene som ikke-manipulerbare og ukorrumperbare.¹²⁹⁶ Det finnes imidlertid visse tegn på at motstand mot velferdsordninger innvandrere

1289 NOU 2017: 2, 129. Jf. Demireva og Heath, «Minority Embeddedness».

1290 Nannestad, «What Have we Learned?», og Beugelsdijk og Maseland, *Culture in Economics*, 213ff.

1291 Hellevik og Hellevik, «Utvikling». At netto innvandring, heller enn etnisk mangfold i en befolkning, er korrelert med synkende tillit viser analysen hos Gesthuizen, van der Meer og Scheepers, «Social Capital», 135. Jf. Sturgis mfl., «Ethnic Diversity». Kontakthypotesen har også empirisk støtte på gruppenivå (van der Meer og Tolsma, «Ethnic Diversity», 469), og fra ulike felt. Man kan eksempelvis tenke på hvordan voksende eksponering for ulike seksuelle identiteter har ført til økt toleranse over tid (Blake, *Justice*, 141).

1292 Hellevik og Hellevik, «Utvikling», 272ff.

1293 Ibid., Ljunge, «Trust Issues», 180. Jf. NOU 2017: 2, 60, og videre Mouritsen, «Notat», 24f.

1294 Djuve og Skevik Grødem, *Arbeidsmarkedsintegrasjon*, 105f., Skevik Grødem, «Migration as a Challenge», 160. Jf. Lind Haase Svendsen og Tinggaard Svendsen, «Trade Norms». Tilliten til innvandrere har økt jevnt de siste 20 årene. Strøm og Molstad, «Økt tillit til innvandrere».

1295 Crepaz, *Trust beyond Borders*, 251ff. For konklusjoner som drar i en annen retning, se Kemp Salter, *Welfare, Ethnicity and Altruism*.

1296 Skevik Grødem og Brochmann, «Absorption Capacity», 20.

gjør mer bruk av (arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, bostøtte, m.m.) kan øke på *lokalt* plan med økt innvandring, mens støtten til velferdsordninger innfødte forventer å gjøre bruk av selv (pensjon, helse, skole og barnehager), ikke endrer seg.¹²⁹⁷

Det er svært lite sannsynlig at mistillit blant enkelte grupper i befolkningen skal erodere den liberale sosialdemokratiske politiske kulturen i Norge på kort sikt. Til det er maktforholdene mellom den sosialdemokratiske majoritetskulturen og ulike illiberale og «usosiale» minoritetskulturer for asymmetrisk. Selv i et samfunn med en illiberal majoritet kan den politiske kulturen sikres/endres drastisk av en minoritet kun dersom denne siste har overlegen (økonomisk, militær, kulturell) makt, noe vi både har sett historisk gjennom koloniseringsprosesser, men også i enkelte av vår tids diktaturer.

Gjensidighetsprinsippet kan forstås på en måte som skaper spenning til et annet sentralt etisk prinsipp i norsk sosialdemokratisk tradisjon, nemlig at man skal utvise en solidarisk holdning overfor dem som ikke har hatt mulighet for å yte noe til fellesskapet og som trenger hjelp.¹²⁹⁸ Den såkalte «arbeidslinja» i den norske velferdsmodellen har hatt omsorgen for dem som ikke kan arbeide som en av sine motivasjoner.¹²⁹⁹ Dette ansvaret anerkjenner vi på tross av de økonomiske kostnader det innebærer. Vi opererer ikke med et produktivitetskriterium for velferdsrettigheter. I Norge er det bred politisk oppslutning rundt et relativt høyt skattenivå og en aktiv omfordelingspolitikk.¹³⁰⁰ Den sterke moralske fordømmelsen av dem som har vegret seg for å bidra viser at omsorgen for arbeidsudyktige og arbeidsledige ikke bare har vært en klok strategi styrt av ønsket om selv å få hjelp dersom man selv skulle trenge det.¹³⁰¹ Også i den kristne bakgrunnskulturen til Grunnloven har denne holdningen stått sterkt. I Bibelen møter vi en Jesus som gir følgende oppfordring til sine venner: «Når du skal ha gjester til middag eller kveldsmåltid, skal du ikke be venner eller søsken eller slektninger eller rike naboer. For de kommer til å be deg igjen, og dermed

1297 Skevik Grødem, «Migration as a Challenge», 161.

1298 Brochmann og Kjeldstadli, *Innvandringen til Norge*, 273, og videre Buchanan, «Justice as Reciprocity», 231f.

1299 Sen, «Rational Fools», 326ff. Sen skiller mellom sympati og forpliktelser i denne sammenheng. Lar vi våre handlinger styres av sympati skjer dette fordi vår behandling av andre påvirker vår egen velferd. Styres vi derimot av forpliktelser så er vår egen velferd irrelevant for våre valg. Jf. også Kamm, *Intricate Ethics*, 253ff., Campbell, «Humanity», Scheffler, *Rejection of Consequentialism*, 25f., og Arneson, «Why not Capitalism?», 224f.

1300 Fløtten mfl., *Befolkningsendringer*, 53ff.

1301 Jf. Bayertz, «Solidarität», 42.

får du gjengjeld. Nei, når du skal holde selskap, så innby fattige og uføre, lamme og blinde. Da er du lykkelig, for de kan ikke gi deg noe igjen [...]» (Luk 14,12–14a, jf. også Matt 5,46). Å gi for å kunne kreve er grådighet, ikke kjærlighet.

Enkelte har argumentert mot denne holdningen med at mennesker vi lar nyte uten å yte noe tilbake vil fratas sin verdighet og selvrespekt.¹³⁰² Respekt er ikke bare knyttet til anerkjennelsen av et annet menneskes frihet, men også til forventningen om at den andre kan ta ansvar og handle etisk godt.¹³⁰³ Dette argumentet rammer ikke mennesker som ikke *har hatt mulighet* til å yte, til tross for et uttrykt ønske og en iboende evne til å bidra. Men hva da med dem som kommer til landet og som har ingen, eventuelt nedsatt, evne til å yte grunnet psykiske og/eller fysiske skader påført dem av livsuvennlige omstendigheter i sine opphavsland, eller dersom gapet mellom medbrakt og etterspurt kompetanse simpelthen er for stort? Den filosofiske rammen jeg opererer innenfor forstår menneskers verdighet ikke som betinget av evnen til å yte, men knyttet til det generelle potensialet man har for å bli verdsatt i kraft av det man er.¹³⁰⁴ Verdighet og selvrespekt bør altså ikke kun knyttes til ytelse, men også til et aspekt ved det mennesket er gjennom relasjonene det eksisterer i. Retten til velferdsytelser er derfor knyttet til det faktum at de er mennesker tilhørende et fellesskap preget av sivil rettferdighet.¹³⁰⁵ Hvor dette er tilfellet vil ikke det å motta hjelp bety sosialt stigma og tap av selvrespekt.¹³⁰⁶ Det å *ta imot* hjelp er uttrykk for en anerkjennelse av at ens menneskelighet er «verdt noe», med andre ord et uttrykk for selvrespekt.

I denne seksjonen har jeg argumentert for at nivå av tillit, både på individ- og samfunnsplan, på ulike måter er relevante faktorer når vi skal ta stilling til et lands evne til å ta imot innvandrere. Høy sosial tillit er statistisk korrelert med høy demokratisk deltakelse, sivilt engasjement, sterk solidaritet, høyt toleransenivå, god krisehåndtering og generell trivsel.¹³⁰⁷ Lav

1302 Ibid., 38. Som Ulrik Steinworth understreker så kan det også stilles spørsmål ved om alle samfunnsmedlemmer er *like* avhengig av solidaritetshandlinger fra andre for å sikre seg hjelp ved behov, og at alle derfor har lik (strategisk) motivasjon for selv å handle solidarisk. Jf. Steinworth, «Kann Solidarität erzwingbar sein?» *ibid.*, 59f.

1303 Carens, «Rights and Duties», 46.

1304 Søvik, *A Basic Theory of Everything*, 426ff. Jf. seksjon 1.3. Dette innebærer at man ikke er avhengig av at enkeltmennesker faktisk verdsetter oss, men at *noen* kan gjøre det.

1305 For en kritikk av opplevelsen av verdighet som knyttet til det å være menneske, og en serie argumenter for hvorfor det er knyttet til prestasjoner vurdert ut ifra bestemte standarder, se Moon, «The Moral Basis», 33ff.

1306 Plant, Lesser og Taylor-Gooby, *Political Philosophy*, 23ff.

1307 Rothstein og Uslaner, «All for all», 41.

tillit internt i et samfunn har historisk sett vært korrelert med autoritære regimer. Det er samtidig liten grunn til å tro at innvandringen til Norge så langt har skapt et nivå av generell mistillit som gjør enhver økning i årlig innvandring risikabelt. Tilliten til de strukturer og praksiser som sikrer sivil rettferdighet er ikke akutt truet. Det at tilliten til velferdsstaten ikke har falt nevneverdig med dagens innvandringstall tyder på at verdien av solidaritet fortsatt står sterkt i det norske folk.¹³⁰⁸

6.6 Sluttrefleksjoner

Det finnes flere historiske eksempler på at høy akutt intern migrasjon av lavt utdannede og kulturelt og språklig svært forskjellige minoriteter, ikke har medført kulturell forvitring, økonomisk eller institusjonell kollaps og sosial uro. Ta Sør-Afrika ved sammenbruddet av apartheid-regimet som et eksempel.¹³⁰⁹ Nærmest over natten ble alle sørafrikanere innvilget alle de samme rettighetene, uavhengig av hudfarge. De neste ti årene destabiliserte ikke samfunnet. Tvert imot førte det til en sterk sosial og økonomisk utjevning. Michael Clemens setter denne utviklingen inn i et globalt perspektiv: «The people to whom South Africa granted not just free movement and labour-force participation, but full citizenship, were relatively neither no less poor nor less numerous than the entire population of the developing world relative to the developed world.»¹³¹⁰ Jeg nevner dette eksempelet kun som en advarsel mot å gjøre en nødvendig kobling mellom akutte integreringsutfordringer og dommedagsscenarioer. De rike landenes integreringsevne som helhet er lett å undervurdere.

Mitt anliggende i denne seksjonen har vært å reflektere etisk over ulike variabler ved Norges integreringsevne. Etisk sett bør det være et mål å gjøre denne god. Norge bør aspirere mot å bli et godt integrerings-samfunn. Men selv under optimale forhold vil både innvandringstempo og sammensetningen av innvandrere måtte reguleres, i den grad det er juridiske hjemler og etiske grunner for det. Integreringskapasitet kan ikke fastsettes overfor innvandrere som en generell gruppe, men må vurderes i relasjon til ulike typer innvandrere (opphavsland, innvandringsgrunn osv.). Selv med optimal integrasjonsevne er det grenser for hvor mange

1308 Kleven, «Nordmenn på tillitstoppen».

1309 Clemens, «The Biggest Idea», 40f.

1310 Ibid., 41.

innvandrere av ulike typer det norske samfunn kan ta imot årlig. Selv med en grenseløs vilje til å ta imot innvandrere, er vi ikke i stand til å ta imot alle som ønsker å komme dersom sivil rettferdighet skal kunne realiseres også i fremtiden. Den store, vedvarende utfordringen er å gjennomføre seleksjon samtidig som man opprettholder diskrimineringsvernet. Mitt håp er at diskusjonen i seksjonene 4.1 til 4.3 kan hjelpe både utlendingsmyndighetene og velgerne de står til ansvar overfor til nettopp det. Med dette sagt, er det til stor ettertanke å konstatere at det er landene i det fattige sør som tar imot flest migranter beregnet ut i fra de fleste indikatorene for integrasjonskapasitet.

Etter i flere kapitler å ha dvelt ved det konkrete, vil jeg nå vende tilbake til en mer prinsipiell politisk-filosofisk diskusjon knyttet til innvandringsregulering, og ta opp spørsmålet om Norge har en dynamisk forpliktelse til å arbeide for åpnere grenser land imellom.