

Canada - en innvandringspolitisk suksesshistorie?

Masteroppgave Høsten 2011

Malin Riple Vetti



Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

”Frykten for spekulasjon, den angivelige flukt fra det teoretiske til det blott praktiske, fører med nødvendighet til den samme platthet i handling som i tanke”

(Schellings Werke, i Habermas 1974:13)

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i perioden vår 2010 til høsten 2011. Innvandringspolitikk fanget min interesse allerede tidlig i bachelorstudiene som et stort og viktig tema for samfunnsvitenskapelige studier. Siden Canada av mange har blitt holdt fram som et foregangsland når det gjelder innvandringspolitikk, var det naturlig for meg å reise dit et semester for å se nærmere på landets suksesser og utfordringer i innvandringspolitikken.

Å skrive en masteroppgave er en utrolig lærerik og krevende prosess. Det er mange som skal takkes for at jeg endelig har kommet i mål. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min hovedveileder, førsteamanuensis Lars Christian Blichner, for veldig gode innspill i forhold til design, teori og analyse. Dine konstruktive og utfordrende tilbakemeldinger i prosessen har blitt høyt verdsatt.

Informantene mine fortjener også en stor takk for å ha stilt opp på intervju. Intervjuene har bidratt til en helt annen kunnskap og forståelse av kanadisk innvandringspolitikk. Ellers vil jeg takke John Erik Fossum, Anne Staver, Knut Kjeldstadli og forskningsgruppen IMER Bergen (International Migration & Ethnic Relations Research Unit) for å ha satt meg i kontakt med viktige informanter og fagpersoner i Canada, og for gode innspill i forhold til tema.

Takk til familie og venner som har vært gode og oppmuntrende støttespillere. En særlig takk til Ida Lødemel Tvedt, Tasha Shea, Hanne Refvik og Endre Kvam for korrekturlesning og gode diskusjoner.

Masteroppgaven har mottatt stipend fra Integrerings - og Mangfoldsdirektoratet (IMDI) og The Nordic Association for Canadian Studies (NACS/ANEC).

Undertegnende er ene og alene ansvarlig for eventuelle feil i studien.

Bergen, desember 2011.

Malin Ripple Vetti

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord..... | iii |
| Innhold | iv |
| Figuroversikt..... | vi |
| 1. Introduksjon..... | 1 |
| 1.1 Oversikt over studien | 5 |
| Del I: Hvordan kan vi forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer?..... | 6 |
| 2. Utviklingstrekk i vestlig innvandringspolitikk..... | 7 |
| 2.1 Årsaker til migrasjon og ulike staters svar på migrasjon | 8 |
| 2.1.1 Årsaker til migrasjon..... | 8 |
| 2.1.2 Global eller nasjonal respons?..... | 9 |
| 2.1.3 Statsborgerskap..... | 10 |
| 2.1.4 Innvandrerstatus - et rettighetshierarki..... | 11 |
| 2.2 Vest-Europa som innvandringsdestinasjon..... | 13 |
| 2.2.1 Adgangspolitikk - fra liberal arbeidsinnvandring til "innvandringsstopp"..... | 13 |
| 2.2.2 Integreringspolitikk - fra "multikulturalisme" til tynn assimilering..... | 14 |
| 2.3 Nord-Amerika og Australia som innvandringsdestinasjon..... | 15 |
| 2.3.1 Adgangspolitikk - massiv innvandring | 15 |
| 2.3.2 Integreringspolitikk - gjennom det sivile samfunn | 16 |
| 2.3.3 Den kanadiske suksesshistorien..... | 16 |
| 2.4 Dagens innvandringspolitiske situasjon | 18 |
| 2.4.1 Innvandringsdebatten spisses | 18 |
| 2.4.2 Innvandringspolitikken harmoniseres..... | 19 |
| 3. Innvandring – et uoversiktlig felt..... | 20 |
| 3.1 Et politisert felt med uklare begreper | 21 |
| 3.1.1 Innvandring – et politisert felt..... | 21 |
| 3.1.2 Begrepsanalyse - et forsvar mot politisering | 23 |
| 3.2 Et forsøk på å skape klarere begreper | 25 |
| 3.2.1 Bruken av begrepet "innvandringspolitikk"..... | 26 |
| 3.2.2 Adgangspolitikk og integreringspolitikk..... | 28 |
| 3.2.3 Hensyn..... | 32 |
| 3.2.4 Behov..... | 33 |
| 3.3 InnvandringsPolitikkUtformings-modell..... | 34 |
| 3.3.1 InnvandringsPolitikkUtformings-modell 1 (IPU-modell 1)..... | 34 |
| 3.3.2 InnvandringsPolitikkUtformings-modell 2 (IPU-modell 2) - instrumentelle og moral-etiske hensyn..... | 35 |
| 3.4 Oppsummering: Hvordan kan vi forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer? | 38 |
| Del II: Hvilke behov og hensyn preger vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt? | 40 |
| 4. Fremtredende behov og hensyn i vestlig innvandringspolitikk..... | 40 |
| 4.1 Innvandrernes adgangspolitiske behov - frivillig eller tvungen?..... | 41 |
| 4.2 Innvandrernes integreringspolitiske behov - grad av tilpasning..... | 43 |
| 4.3 Mottakerlandenes adgangspolitiske behov | 45 |
| 4.3.1 Innvandring - lønnsomt eller ulønnsomt?..... | 45 |
| 4.3.2 Kulturelt mangfold - en berikelse eller et problem? | 48 |
| 4.3.3 Innvandringens virkning på demokratiet og den politiske kulturen | 49 |
| 4.4 Mottakerlandenes integreringspolitiske behov..... | 51 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.4.1 | <i>Den økonomiske sfære - integrering gjennom arbeid</i> | 51 |
| 4.4.2 | <i>Uenighet rundt behovet for nasjonal kulturell konformitet</i> | 53 |
| 5. | Den kanadiske innvandringsmodellen | 58 |
| 5.1 | En metodisk redegjørelse av datainnsamlingsprosessen i Canada..... | 58 |
| 5.1.1 | <i>Metodisk tilnærming og datagrunnlaget</i> | 58 |
| 5.1.2 | <i>Kvalitativ innholdsanalyse som metodisk tilnærming</i> | 60 |
| 5.1.3 | <i>Kvalitativ intervju som metodisk tilnærming</i> | 62 |
| 5.1.4 | <i>Reliabilitet og validitet</i> | 64 |
| 5.2 | Hva er det som er spesielt med Canada?..... | 66 |
| 5.2.1 | <i>Kanadisk innvandringshistorie</i> | 66 |
| 5.2.2 | <i>Kanadisk adgangspolitikk</i> | 70 |
| 5.2.3 | <i>Kanadisk integreringspolitikk</i> | 74 |
| 5.3 | Analyse av den kanadiske innvandringsmodellen..... | 76 |
| 5.3.1 | <i>Hva karakteriserer den kanadiske modellen?</i> | 76 |
| 5.3.2 | <i>Hvordan kan vi forstå den kanadiske suksesshistorien?</i> | 83 |
| 5.3.3 | <i>Multikulturalismen og poengsystemet – en gjensidig avhengighet?</i> | 92 |
| 6. | Noen hovedlinjer i utviklingen av vestlig innvandringspolitikk | 94 |
| 6.1 | Behovet for tynn assimilering..... | 95 |
| 6.2 | Instrumentalisering av vestlig innvandringspolitikk | 98 |
| 6.3 | Oppsummering: Hvilke behov og hensyn karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt og kanadisk innvandringspolitikk spesielt? | 103 |
| | Del III: I hvilken forstand er Canadas innvandringspolitikk vellykket? | 106 |
| 7. | Vellykket innvandring ut fra adgang og integrering | 106 |
| 7.1 | Vellykkethet – hva er det vi måler? | 106 |
| 7.1.1 | <i>Vellykket i en absolutt forstand eller i en relativ forstand?</i> | 108 |
| 7.1.2 | <i>Vellykket innvandringspolitikk som prosess</i> | 109 |
| 7.1.3 | <i>Vellykket innvandringspolitikk i lys av normativ teori</i> | 110 |
| 7.2 | I hvilken forstand er Canada vellykket? | 112 |
| 8. | Oppsummering av studien og veien videre | 114 |
| 8.1 | Hovedfunn | 114 |
| 8.2 | Vilkår for generalisering | 118 |
| 8.3 | Muligheter for videre forskning..... | 120 |
| | Litteraturliste | 121 |
| | Fagbøker | 121 |
| | Offentlige utredninger og rapporter | 127 |
| | Artikler og internett linker | 128 |
| | Vedlegg | 132 |
| | Vedlegg 1: Adcock & Colliers Validitetsmodell | 132 |
| | Vedlegg 2: Presentasjon av mine informanter | 133 |
| | Vedlegg 3: Liste over dokumenter brukt i analyse..... | 137 |
| | Vedlegg 4: En generell intervjuguide..... | 138 |
| | Vedlegg 5: Endringer i det kanadiske poengsystemet..... | 139 |
| | Vedlegg 6: New permanent Residents Admitted in 2009 and 2010 Level Plan | 140 |

Figuroversikt

| | |
|--|----|
| Boks 1: Innvandringspolitiske sitater..... | 25 |
| Modell 1: Adgangs- og integreringspolitikkens samspill..... | 27 |
| Modell 1A: Gjensidig-avhengighetsteser..... | 92 |
| Tabell 1: InnvandringsPolitikkUtformings-modell 1 (IPU-modell 1)..... | 34 |
| Tabell 2: InnvandringsPolitikkUtformings-modell 2 (PU-modell 2)..... | 38 |
| Tabell 2A: Kanadisk innvandringspolitikk..... | 82 |
| Tabell 2B: Assimileringsteser (Canada og Norge)..... | 95 |
| Tabell 2C: Intensiveringsteser (Nederland og Danmark)..... | 98 |
| Tabell 3: Forutsetninger for solidaritet..... | 54 |

1. Introduksjon

"The challenges of governing multiethnic, multilingual and multireligious societies will be a defining characteristic of the twenty-first century" (Harrell & Stolle 2010:237).

I en artikkel publisert i Financial Time identifiserer Giuliano Amato, tidligere statsminister av Italia, migrasjon som en av "the five big horsemen"¹ i vår tid, og sier *"in the next few decades we might defeat them or allow them to block human development"*. Dette kan stå som en illustrasjon på hvor stor betydning innvandring har som politisk spørsmål i dag. Vestlige land, forstått som Vest-Europa, Nord Amerika, Australia og New Zealand,² opplever et kraftig innvandringspress da de med sin velstand fremstår som attraktive land å migrere til. Innvandring har på mange måter vært en berikelse for de vestlige landene. Det er en utbredt oppfatning at de vestlige landene er avhengig av innvandring for å kunne opprettholde sin velstand i tiden som kommer. Samtidig har femti år med såkalt "nyere" innvandring gjort det tydelig at integrering av innvandrere er en særlig krevende oppgave, og at innvandring har medført store sosiale problemer. I Vest-Europa snakkes det om en integreringskrise. Landene opplever at de langt på vei har feilet i å inkludere innvandrerne i arbeids- og samfunnslivet, og frykter en eskalering av problemene. Innvandringspolitikk står høyt på den politiske dagsorden. Hvordan kan man best utforme innvandringspolitikken for å lykkes med integrering av innvandrere, og få et velfungerende, bærekraftig samfunn?

I en situasjon der innvandringspolitikken i økende grad beskrives som mislykket har de vestlige landene begynt å se til hverandre, og jakte på kunnskap om hva som gir suksess. De siste ti årene har vi sett fremveksten av en rekke målinger som søker å identifisere hvem som er mest vellykket, og suksessfaktorer som andre land kan lære av. Et land som i den internasjonale litteraturen ofte trekkes frem som et eksempel på vellykket integrering av innvandrere, er Canada:

"In the public debate about integration of immigrants and refugees in Norway (and Northern Europe), Canada is often portrayed as a model country of successful immigration and integration policies" (Aalandslid 2009:3).

¹ "The five big horsemen": climate change, famine, migration, disease and state failure. I *"Why its worth keeping the EU dream alive"*, Financial Times 31.11.11.

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/38b3522403b711e1-bbc5-00144feabdc0.html#axzz1dzW7uU2o> (hentet 10.11.2011).

² Denne studien skal konsentrere seg om migrasjon fra Asia, Afrika, Latin Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand til Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Et mer eller mindre problemfritt inntak av rundt 250 000 nye innvandrere hvert år, der majoriteten kommer gjennom et såkalt *poengsystem*, har gitt Canada en av verdens største innvandrerbefolkninger. Videre er Canada det landet hvor *multikulturalismen* har fått størst gjennomslag. Den kanadiske multikulturalismen holdes av de kanadiske myndighetene og i litteraturen frem som særlig betydningsfull for suksessen. Denne studien søker å gjøre en nærmere undersøkelse av, og få en forståelse av den kanadiske suksesshistorien. Hva er det som er spesielt med Canada? I arbeidet med dette spørsmålet har jeg sett det som nødvendig å ta for meg hovedlinjene i vestlig innvandringspolitikk³. Tanken er at det vil være lettere å forstå og beskrive kanadisk innvandringspolitikk, og få øye på hva det er som gjør Canada spesiell, dersom jeg også kan se landet i relasjon til andre vestlige lands innvandringspolitikk. I denne studien har jeg valgt å konsentrere meg om Canada, Norge, Nederland og Danmark. Under arbeidet med denne studien har jeg opparbeidet meg en forståelse som har lagt grunnlag for å stille spørsmål ved den kanadiske suksesshistorien, problematisere ulike sider ved adgangspolitik og integreringspolitikk, og vurdere dette opp mot mer normativ teori. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende hovedproblemstilling: *Er Canada en innvandringspolitisk suksesshistorie?*

Studien består av tre deler. Første del søker å utvikle et teoretisk rammeverk for *hvordan vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer*. Utgangspunktet er at innvandring utgjør et komplekst og politisert felt. Del en forsøker altså å rydde og skape en oversikt over feltet som kan være tjenlig til mitt formål. For å kunne gjøre dette har det vært nødvendig å etablere en kontekst som vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk ut fra. I del en vil det derfor bli presentert sentrale historiske utviklingslinjer, normer, regler, konvensjoner og reguleringer som har påvirket og påvirker vestlig innvandringspolitikk. Deretter vil det bli presentert sentrale begreper og teorier innenfor feltet, og aktuell politisk teori som jeg mener er nyttig i forhold til å forstå vestlig innvandringspolitikk. Disse har jeg forsøkt å sammenstille i en modell, kalt *InnvandringsPolitikkUtformings-modell 1* (IPU-modell 1). IPU-modell 1 utgjør det teoretiske rammeverket som skal brukes videre i studien. Da IPU-modell 1 er

³ "Innvandringspolitikk" brukes her som en samlet politikk bestående av "adgangspolitik" og "integreringspolitikk".

kompleks vil det imidlertid også bli presentert en forenklet IPU-modell, kalt IPU-modell 2. Den bygger blant annet på Habermas' diskursetikk.

Andre del av studien er et forsøk på å si noe om *hvilke behov og hensyn som preger vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt*. Med utgangspunkt i IPU-modell 1 gjennomgår jeg behov og hensyn som er fremtredende i debatten rundt utforming av vestlig innvandringspolitikk. Siktemålet er å skape en oversikt over, og identifisere hva som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt. Med dette som bakteppe forsøker jeg, ut fra datamaterialet, å identifisere behov og hensyn som preger kanadisk innvandringspolitikk. Canada vil imidlertid bli presentert i en forenklet IPU-modell 2. En ytterligere forenkling har som formål å gi en enda bedre oversikt over den kanadiske innvandringsmodellen. Med utgangspunkt i dette rammeverket søker jeg å si noe om *hvordan vi kan forstå den kanadiske suksesshistorien*. Til slutt i del en forsøker jeg å se funnene jeg har gjort i forhold til vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt, i sammenheng for å identifisere noen utviklingstrekk ved vestlig innvandringspolitikk. Her vil jeg komme med eksempler fra Danmark, Nederland og Norge.

For å svare på hva som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt har jeg tatt utgangspunkt i debattinnlegg i aviser, offentlige styringsdokumenter, forskning og faglitteratur, såkalt sekundær data. Analysen av Canada bygger både på primær og sekundær data. Som en sentral del av arbeidet med studien har jeg tilbrakt fire måneder i Toronto for å samle inn primær data. Toronto er Canadas største og mest flerkulturelle by. Der gjennomførte jeg femten intervjuer med mennesker som jobber med innvandring på ulike nivåer og på ulike måter. Jeg intervjuet blant annet professorer, bedriftsledere, folk som var aktiv i NGO'er, organisasjonsledere, og mennesker som selv har innvandret til Canada. Sammen med en gjennomgang av sekundær faglitteratur, artikler og innlegg fra den kanadiske innvandringsdebatten, og kvalitativ innholdsanalyse av sentrale kanadiske styringsdokumenter, utgjør dette datagrunnlaget for min analyse av kanadisk innvandringspolitikk.

I tredje, og siste del, tar jeg utgangspunkt i funnene gjort i del en og to og stiller spørsmål med vår forståelse av hva det vil si å være en innvandringspolitisk suksess. Jeg tar utgangspunkt i en "validitetsmodell" utviklet av Adcock & Collier (2001:530):

”Valid measurement is achieved when scores (including the results of qualitative classification) meaningfully captures the ideas contained in the corresponding concept”.

I lys av denne modellen og definisjonen av validitet tar jeg for meg Migrant Integration Policy Index (MIPEX), som søker å måle vellykket integreringspraksis i 33 vestlige land. Jeg tar også for meg Project I3, et kryssnasjonalt prosjekt som tar sikte på å utvikle et felles indikatorsett for EU land for å måle hvem som er mest vellykket. Sammen med funnene gjort i del I og II mener jeg å finne at vi opererer med et utilstrekkelig begrep om vellykkethet, og at målingene derfor også har begrenset validitet. Jeg forsøker her å komme med noen innspill på hvordan vi kan møte dette problemet, og argumenterer blant annet for at vi må se suksess mer relativt, og mer opp mot normativ teori. Jeg bygger her på Habermas diskursetikk. I så måte spør jeg *i hvilken forstand Canadas innvandringspolitikk er vellykket.*

Studien min tar for seg et tema som er viktig i dagens samfunn.⁴ Som vist innledningsvis identifiserer Guiliano Amato migrasjon som en av de fem store utfordringene verden står ovenfor. Alt tyder på at migrasjon på tvers av landegrenser er et fenomen som i fremtiden bare vil øke i omfang. Stadig voksende forskjeller mellom fattig og rik, naturkatastrofer, sultkatastrofer, kriger og konflikter gjør at mange mennesker vil være tvunget til å migrere. I dag tar fattige land imot langt flere innvandrere på flukt enn hva de vestlige landene gjør. De vestlige landene har tradisjon for å føre en restriktiv adgangspolitik. Samtidig kan det hevdes at de vestlige landene med sin velstand har et særlig moralsk ansvar overfor verdens flyktninger. Vel femti års erfaring som innvandringsland av nyere tid har imidlertid ført til en utbredt oppfatning av at innvandring og økt kulturelt mangfold utgjør en potensiell fare for å undergrave velferdsstaten, ”det sosiale limet” og den politiske kulturen. I lys av dette har mange av de vestlige landene de siste ti årene gjennomført store endringer i forhold til både adgangspolitik og integreringspolitikk. Målet har grovt sagt vært å skape et mer vellykket flerkulturelt samfunn. Endringene kan imidlertid også hevdes å gå i retning av å verne om de vestlige landenes egeninteresser. Å gjøre en kritisk analyse av hva som utgjør en vellykket innvandringspolitikk, med utgangspunkt i den kanadiske suksesshistorien og de utviklingstrekkene vi ser i den vestlige verden, synes derfor å være en viktig studie.

⁴ Jf. King, Kohena og Verbas (1994:15) kriterium om at forskningsspørsmål bør være viktig i den virkelige verden, dersom studien skal ha betydning utover forskers individuelle preferanser.

Jeg mener at studien er nyttig i en vitenskapelig forstand⁵, og vil trekke frem tre sentrale områder som denne studien søker å bidra til: For det første søker studien å rydde opp i og skape klarhet i det jeg opplever som et uoversiktlig felt. For det andre forsøker jeg å oppnå større kunnskap om og forståelse av den kanadiske suksesshistorien. I et betent innvandringspolitisk klima, der land i økende grad ser til hverandre for å utvikle en vellykket innvandringspolitikk, mener jeg i så måte at det er viktig å belyse hva det er som er spesielt med Canada. For det tredje søker studien å oppnå en mer presis forståelse av hva det vil si å være vellykket som innvandringsland. Innledningsvis viste jeg til at målinger av hvilke land som er mest vellykket synes å bre om seg. Da slike vellykket-skalaer raskt kan vise seg å få stor betydning for praktisk politikk, mener jeg det er viktig å se nærmere på slike kriterier.

1.1 Oversikt over studien

Gangen i studien vil da bli som følger: *Kapittel 2* er et kontekstkapittel og søker å redegjøre for noen sentrale historiske utviklingslinjer, omgivelser og teorier som jeg mener er egnet til å forstå dagens vestlige innvandringspolitikk i lys av. Jeg vil presentere teorier om årsaker til at mennesker migrerer, så vel som nasjonalstatenes og det internasjonale samfunnets respons på økende migrasjon. Til slutt vil jeg se på noen hovedkennetegn ved dagens innvandringspolitiske situasjon. Her vil det bli utformet en *sprednings – og harmoniseringstese*.

I *kapittel 3* forsøker jeg å utvikle et teoretisk rammeverk som kan bidra til å skape oversikt over vestlig innvandringspolitikk. I første del av kapittelet søker jeg å identifisere hva som er kilden til at vestlig innvandringspolitikk kan oppleves som uoversiktlig og forvirrende. Deretter presenterer jeg IPU-modell 1 og 2, som er ment å være et sorteringsverktøy i forhold til hvilke behov og hensyn som former et lands innvandringspolitikk, og som vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk ut fra. *Kapittel 4* søker å fylle ut IPU-modell 1 og er et mer praktisk-teoretisk kapittel. På bakgrunn av faglitteratur og debatten rundt utforming av vestlig innvandringspolitikk

⁵ Jf. King, Kohena og Verbas (1994:15) andre kriterium om at "a research project should make a specific contribution to an identifiable scholarly literature by increasing our collective ability to construct verified scientific explanations of some aspect of the world".

søker jeg å identifisere og kategorisere de mest fremtredende behov og hensyn som preger vestlig innvandringspolitikk.

I *kapittel 5* vil jeg gjøre en analyse av kanadisk innvandringspolitikk med sikte på å si noe om hvilke behov og hensyn som preger den, og hvordan vi kan forstå den kanadiske suksesshistorien. Jeg vil først redegjøre for og begrunne min metodiske fremgangsmåte i forhold til datainnsamling og analyse. Deretter vil jeg greie ut om den historiske bakgrunnen til kanadisk innvandringspolitikk og den kanadiske innvandringspolitiske konteksten. Jeg vil så gjøre en analyse av Canadas innvandringspolitikk, der poengsystemet og den kanadiske multikulturalismen i all hovedsak vil bli vektlagt. Her vil det bli utviklet en *gjensidig-avhengighetstese*

I *kapittel 6* vil jeg forsøke å peke på noen hovedtrekk ved vestlig innvandringspolitikk i dag. For å bedre belyse dette vil jeg komme med eksempler fra Norge, Nederland og Danmark. Her vil det bli utviklet to hypoteser: *assimileringstesen* og *intensiveringstesen*. Sammen med *gjensidig-avhengighetstesen* danner disse grunnlag for at jeg i *kapittel 7* stiller spørsmål med vår forståelse av ”vellykkethet”, forstått som vellykket integrering av innvandrere. Først forsøker jeg å beskrive vår forståelse av vellykkethet i dag. Deretter drøfter jeg ulike alternative måter å forstå vellykket på. Med utgangspunkt i de ulike tolkningene av vellykkethet gir jeg så en vurdering av Canada. Til sist i kapittelet vil jeg forsøke å besvare hovedproblemstillingen til denne studien, altså om Canada er en innvandringspolitisk suksesshistorie.

Kapittel 8 vil ha form som et konklusjonskapittel. Jeg vil først jeg komme med et sammendrag av studien. Deretter vil jeg oppsummere hovedfunnene gjort i studien. Jeg vil så drøfte i hvilken grad studien kan generaliseres, for til slutt å komme med noen innspill i forhold til videre forskning.

Del I: Hvordan kan vi forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer?

”Få temaer ansporer til polemikk i slik grad som internasjonal migrasjon, delvis fordi det berører så mange andre spørsmål – økonomi, demografi, politikk, nasjonal sikkerhet, kultur, språk og til og med religion” (OECD 2009:2).

Den vestlige innvandringsdebatt er tilspisset og utfordringene knyttet til innvandring står høyt på den politiske dagsorden. Hva er bakgrunnen for den politiske debatten vi

ser i dag? I det følgende skal jeg se nærmere på hvordan vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk med utgangspunkt i viktige historiske utviklingstrekk, teorier, begreper og modeller. Formålet er å utvikle et teoretisk rammeverk som kan være til hjelp når vi skal forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer.

2. Utviklingstrekk i vestlig innvandringspolitikk

“Migration is one of the defining characteristics of the global era, which is characterized not only by a worldwide movement of goods and capital, but also of people, ideas, and cultures” (TAFRI 2009:V).⁶

Migrasjon, forstått som et individ eller en gruppes forflytning fra et land til et annet land på permanent basis (Li 2003:1), er ikke et nytt fenomen. I etterkrigstiden har vi imidlertid sett en kraftig intensivering av migrasjonsprosesser. Rundt tre prosent av verdens befolkning lever i dag utenfor sitt fødeland. Et stadig økende flyktningproblem som følge av konflikter og naturkatastrofer, samt voksende økonomiske forskjeller mellom land, har bidratt til en økning i antall migranter på verdensbasis (Li 2003:176). Et karakteristisk trekk ved dagens innvandring er at det i stor grad dreier seg om migrasjon til ”land som er relativt rikere (men ikke nødvendigvis ”rike”) sammenlignet med ens eget land” (OECD 2009:2). Samtidig er ikke migrasjonsstrømmen forbeholdt bevegelse fra ”sør” til ”nord”. Mange reiser også mellom utviklingsland. I OECD (2009) kan man si at rundt en tredjedel av verdens migranter reiser fra nord til nord, en tredjedel reiser fra sør til nord og en tredjedel reiser fra sør til sør.⁷

Denne studien skal fokusere på den tredjedelen som migrerer fra sør til nord, altså innvandring i et ”vestlig perspektiv”. Begrunnelsen for dette er blant annet at vesten, med sin velstand, er en attraktiv destinasjon der antall mennesker som ønsker å komme langt overgår antall mennesker som får innvandre. Dette har medført store utfordringer både for mottakerland og for innvandrerne som kommer. Innvandring står høyt på de vestlige landenes politiske dagsorden. *Hva er den historiske bakgrunnen for, og hva kjennetegner dagens vestlige innvandringspolitikk?* For å svare på dette vil jeg først ta for meg årsaker til økende migrasjon i etterkrigstiden. Deretter vil jeg se nærmere på hvordan de vestlige landene og det internasjonale

⁶ Transatlantic Academy Final Report on Immigration. No Shortcuts: Selective Migration and Integration (2009).

⁷ Tall hentete fra OECD (2009) *Internasjonal Migrasjon. Den menneskelige siden av globalisering*.

samfunnet har respondert på denne utviklingen. Jeg vil spesifikt ta for meg regler, reguleringen og konvensjoner som vi kan forstå dagens situasjon i lys av. Til slutt vil jeg se på noen hovedkarakteristika ved dagens vestlige innvandringspolitikk.

2.1 Årsaker til migrasjon og ulike staters svar på migrasjon

2.1.1 Årsaker til migrasjon

Grete Brochmann (2006:9) peker på at stadig voksende forskjeller mellom fattig og rik, samt en nasjonalstatlig inndeling av verden, har bidratt til endring i årsak til migrasjon så vel som de nasjonale statenes respons på bevegelse på tvers av landegrensene. De økonomiske forskjellene mellom land kombinert med en teknologisk utvikling som sørger for at fattige og undertrykte mennesker verden over jevnlig blir servert bilder av den rikere delen av verden, kan tenkes å gi incentiver til potensielle migranter som ønsker å forbedre sine levekår (Li 2003:176). Samtidig har en kontinuerlig forbedring og kostnadsreduisering av globale kommunikasjonssystemer forenklet migrasjonsprosessene. Dette gjelder imidlertid først og fremst for de som migrerer frivillig, såkalte økonomisk innvandrere. Dagens migrasjonssituasjon er mer enn noen gang preget av tvungen migrasjon. I følge FN levde 43,2 millioner mennesker på flukt ved utgangen av 2010.⁸ Den største flyktningstrømmen kommer fra interne konflikter; borgerkrig, etnisk eller religiøs vold. Mange stater er ikke i stand til å gi beskyttelse til sine innbyggere i form av lover og regler, og et velfungerende politi og rettsvesen. De feiler i å verne om innbyggernes grunnleggende politiske, sivile, økonomiske, kulturelle og sosiale rettigheter. Mange blir dermed tvunget på flukt, og søker beskyttelse i andre land. I følge FN er halvparten av dem som flykter drevet på flukt av konflikt, og den andre halvparten som følge av naturkatastrofer (FN.no 21.1.11).

Ernest Ravenstein (1889) var blant de første migrasjonsteoretikerne som forsøkte å utvikle en modell for å forstå *The Laws of Migration*. Modellen fikk stor innflytelse og ble i 1966 videreutviklet av statistikeren E.S. Lee. Den kan beskrives som en "push-pull"-modell der ugunstige forhold på et sted, som fattigdom og undertrykkelse, mangel på muligheter, politisk ustabilitet, økonomiske nedgangstider, og helsefarer, trekker mennesker mot steder med mer gunstige forhold, forstått som

⁸ *Flyktninger* FN sambandet 21.1.2011 <http://www.fn.no/Temaer/Humanitaere-spoersmaal/Paa-flukt/Flyktninger> (hentet 17.11.2011).

bedre økonomiske muligheter, ambisjoner om karriere, bedre levevilkår, eller gjenforening med ens familie (Fuglerud 2006:22). I dag har imidlertid push-pull modellen måtte vike for mer komplekse teorier. Brochmann (2006:22-23) viser til teorien om *Cumulative Causation* som går ut på at når noen migrerer dannes det en forbindelse, en migrasjonsbro, mellom "senderland" og "mottakerland". Utveksling av nødvendig kunnskap om steder, ruter og muligheter gjør det enklere for andre å velge å migrere (:23). Denne teorien fanger imidlertid ikke opp årsaken bak migrasjonsprosessen, den såkalte "push" og "pull" effekten. Brochmann (:23) hevder at det er de samfunnsmessige forholdene som er avgjørende, og trekker fram teorien om de tre D'ene: *Development*, *Demography* og *Democracy*. Det dreier seg om forskjeller i global levestandard, befolkningspress i fattige land, og politisk undertrykking i udemokratiske regimer.

De senere årene har mottakerlandenes adgangspolitikkommet mer i fokus i forhold til å forklare migrasjonsmønstre. I følge sosialantropologen Øyvind Fuglerud (2006:26) styres migranternes destinasjon, og da særlig økonomiske migranter, først og fremst av hvor de kan få innpass heller enn der hvor betingelsene er best:

"Muligheten til å flytte på seg er et privilegium som på verdensbasis er ulikt fordelt og som styres av økonomiske og politiske interesser. Migrasjon er derfor en prosess som ikke kan ses uavhengig av maktfordeling og forhold mellom stater" (:26).

2.1.2 Global eller nasjonal respons?

Forholdet mellom stater er formalisert i suverenitetsprinsippet som slår fast at alle stater er suverene og ikke kan underkastes noen andres vilje enn ens egen. Den eksterne dimensjonen i suverenitetsprinsippet omhandler staters rolle innenfor den internasjonale orden, og i hvilken grad de fungerer som uavhengige og autonome aktører (Heywood 2004:90). Spørsmålet om ekstern suverenitet hevdes å være mer pressende enn noen gang (:95). Etterkrigstiden har vært preget av økende globalisering og framvekst av overnasjonale organisasjoner som for eksempel De Forente Nasjoner (FN), Menneskerettighetserklæringen og Flyktningkonvensjonen. Disse initiativene tar grunnleggende sett sikte på å overføre makt fra de suverene statene til det internasjonale samfunnet og å sikre grunnleggende rettigheter for enkeltmennesket. Klimaendringer, fattigdom og migrasjon er problemstillinger av globalt omfang som krever samarbeid mellom flere stater. Denne utviklingen utfordrer suverenitetsprinsippet (Kelley & Tribilcock 1998:8).

Utviklingstrekkene er imidlertid tvetydige. I globaliseringens tidsalder peker Wimmer & Schiller (2002:232) på at nasjonalstaten har vist seg langt mer levedyktig enn hva som først ble antatt av pionerforskningen rundt globalisering. Meyer (2000:1266) hevder at studier viser at overnasjonale organisasjoner og internasjonale regimer, foruten om Flyktningskonvensjonen, har hatt forholdsvis liten innflytelse over migrasjonsprosesser og de individuelle landenes respons på disse. Da innvandring har stor innvirkning på et lands demografi, kultur, økonomi og politikk, hevder Meyer (:1266) at nasjonalstater har vist seg uvillig til å oppgi suverenitet på dette område, og at det internasjonale samfunnets innflytelse følgelig har vært relativt begrenset. Et illustrerende eksempel på den tvetydige relasjonen mellom suverene nasjonalstater og det internasjonale samfunnet er Menneskerettighetserklæringen. Den slår fast at alle mennesker har rett til å forlate et hvert land, inkludert ens eget, og å returnere til ens hjemland, jamfør artikkel 13 b) (Un.org, 30. Sep.2010).⁹ Retten til å oppholde seg i et annet land enn ens eget garanteres imidlertid ikke. Følgelig har vi sett utviklingen av et system som gir rett til utvandring, men ikke til innvandring (Hammar 1990:9). I følge Carens (1987) er det særlig vanskelig å få tilgang til de vestlige statene:

“Citizenship in Western liberal democracies is the modern equivalent of feudal privilege – an inherited status that greatly enhances one's life chances” (Carens 1987:252).

2.1.3 Statsborgerskap

Den interne dimensjonen i suverenitetsprinsippet omhandler forholdet mellom den suverene stat og borgerne, og er formalisert i statsborgerskapet. Statsborgerskap kan i følge Østerud (2007:266) defineres som ”et sett av lovfestede og universelle rettigheter og plikter som regulerer forholdet mellom en stats borgere og mellom borgerne og den statlige autoritet”. En klassiker innenfor statsborgerskapsteori er T. H. Marshall som i 1950 ga ut *Citizenship and Social Class*. I artikkelen framsetter Marshall en historisk analyse av statsborgerskapets dannelselse. Marshall forstår statsborgerskap som bestående av sivile, politiske og sosiale rettigheter. Med *sivile* rettigheter menes rettigheter som er nødvendig for individuell frihet, yrings-, tanke- og trosfrihet. *Politiske* rettigheter er retten til å delta i utøvelse av politisk makt, enten som politisk autoritet eller som velger av hvem som skal gis politisk autoritet. Med *sosiale* rettigheter menes blant annet økonomisk velferd, sikkerhet og retten til å leve et sivilisert liv i henhold til samfunnets gjeldende standarder. Marshall holder

⁹ ”The Universal Declaration of Human Rights” <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml> (hentet 14.4.2011).

velferdsstaten for å være selve kronen på verket. Velferdsstaten søker å utjevne klasseforskjeller i samfunnet og gi mennesker mulighet til å benytte seg av de sivile og politiske rettighetene. Statsborgerskap forstås dermed ikke bare i en rettslig forstand, men er en status som skal muliggjøre menneskers aktive deltakelse i samfunnet (medborgerskap). Alle land har i dag egne lover som regulerer tildeling av og innholdet i statsborgerskapet.

De fleste lands praksiser kan imidlertid skrives tilbake til to dominerende prinsipper: *jus sanguini* eller *jus soli* politikk. *Jus sanguini* politikk (*sanguini* betyr ”blod”) tildeler statsborgerskap på bakgrunn av opphav eller etnisitet, og har hatt stor utbredelse i Europa. (Heaters 2002:106). *Jus soli* politikk (*soli* betyr ”jord”) tildeler statsborgerskap til enhver som er født innenfor en stats territoriet (:106). Dette prinsippet har blitt anvendt av nasjonalstater som må inkludere ulike etniske grupper på sitt territorium, og kan i dag knyttes til bosetterland som USA og Canada. Castles og Davidson (2000) peker imidlertid på at de fleste land fører en politikk med utgangspunkt i begge prinsippene: *jus domicili*. I henhold til dette prinsippet får man tildelt statsborgerskap dersom man er *bosatt* innenfor et lands grenser. Avhengig av hvilket land man migrerer til stilles det ulike krav til innvandrerne i forhold til å kvalifisere seg til statsborgerskap. Blant de mer utbredte kriteriene er eksempelvis kriterier som å beherske landets språk, inneha kunnskap om landets historie, institusjoner og politiske system, ha oppholdt seg i landet et visst antall år, sverge troskap til staten og fravær av et kriminelt rulleblad av en viss grovhet.

2.1.4 Innvandrerstatus - et rettighetshierarki

Med økende innvandring blir befolkningen stadig mer mangfoldig. I følge Heater (2002:107) går utviklingen likevel ikke i retning av mer *jus soli*, men er heller preget av en mer begrensende tilgang til statsborgerskap. Samtidig er de liberale demokratiene forpliktet til en viss grad av likebehandling av den befolkningen som er bosatt. Innvandrere har altså krav på sivile og visse sosiale retter. Vi ser en differensiering av statsborgerskap der det opereres med ulike statusgraderinger mellom medlem og ikke-medlem. Hvilken status man får tildelt følger ofte av årsak til migrasjon, og blir styrende for hvilke rettigheter og plikter man har krav på (:24). Det gir mening å snakke om et rettighetshierarki. Heater (2002:81) peker på at:

”The production of a graded classification of this kind inevitably raises question of the worth of the oft-repeated statement that the essence of citizenship lies in the principle of equality”.

I internasjonal litteratur refereres det til fire hovedtyper innvandrere: 1) permanente innvandrere, 2) midlertidige innvandrere, 3) flyktninger, og 4) illegale innvandrere. Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. 1) *Permanente innvandrere* viser til personer som får lov til å arbeide og oppholde seg i et land på ubestemt tid til tross for at personen ikke har statsborgerskap. Ikke alle kvalifiserer til å bli permanente innvandrere, og kriteriene for å kvalifisere seg varierer som sagt mellom land. Dersom man har fått status som permanent innvandrer har man som regel rett på de samme sivile og sosiale rettighetene som statsborgere har. De har imidlertid begrenset tilgang til politiske rettigheter som for eksempel stemmerett.

2) *Midlertidige innvandrere* er personer som av ulike grunner midlertidig oppholder seg lovlig i et land; internasjonale studenter, turister og fremmedarbeidere. Disse får tildelt et visum som angir oppholdstiden i mottakerlandet, og er forventet å forlate landet når visumet utløper.

3) *Flyktninger* er den tredje store gruppen av innvandrere, en gruppe som også kvalifiserer som permanente innvandrere. I henhold til Flyktningkonvensjonen er

”en flyktning en person som har flyktet fra sitt land og har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk overbevisning eller medlemskap i en bestemt sosial gruppe, og som ikke er i stand til, eller, på grunn av frykt ikke er villig til å påberope seg sitt lands beskyttelse” (FN.no 4.10.2010).¹⁰

Er man først definert som flyktning får man tilgang på de samme rettighetene som permanente innvandrere. Problemet oppstår imidlertid i den ventetiden som for eksempel asylsøkere stilles ovenfor mens de venter på svar på søknaden om oppholdstillatelse, eller har sin søknad oppe til revurdering.

Den siste kategorien er 4) *illegale innvandrere*, og plasserer seg nederst i rettighetshierarkiet. Det er mennesker som ankommer et land uten tillatelse, eller midlertidige innvandrere som forblir i landet utover det visumet tillater. Man kan imidlertid oppnå en overgang til status som permanent innvandrer, eksempelvis gjennom å fremme en søknad om asyl. Som asylsøker kan man enten få avslag på sin søknad; få status som flyktning; eller få opphold på humanitært grunnlag. Opphold på humanitært grunnlag innebærer at til tross for at vedkommende ikke kvalifiserer som flyktning så forbys stater å sende personer som søker beskyttelse tilbake til land eller områder hvor deres liv kan være i fare. Dette er i tråd med artikkel 33, den såkalte *non-refoulement*-paragrafen (Fuglerud 2006:159).

¹⁰ "Flyktninger" <http://www.fn.no/Temaer/Humanitaere-spoersmaal/Paa-flukt/Flyktninger> (hentet 4.10.10).

Selv om de fire innvandrerkategoriene er å finne i de fleste vestlige land har de vestlige landene utviklet ulike innvandringspolitiske modeller som respons på økt migrasjon. Et særlig tydelig skille går mellom såkalte ”etniske” europeiske stater og bosetternasjoner, som Nord Amerika og Australia.

2.2 Vest-Europa som innvandringsdestinasjon

2.2.1 Adgangspolitikk - fra liberal arbeidsinnvandring til ”innvandringsstopp”

Fram til like etter andre verdenskrig var Europa først og fremst et kontinent preget av emigrasjon. Som følge av et økende behov for arbeidskraft i etterkrigstiden begynte imidlertid de vesteuropeiske landene å ta imot arbeidsinnvandrere, og føre en forholdsvis liberal adgangspolitikk. Gjestarbeiderne var ment til å fylle hull i arbeidsmarkedet, først og fremst i industri-og servicenæringen, og reise hjem når det ikke lenger var behov for dem. Som en følge av økonomiske nedgangstider begynte de vesteuropeiske landene tidlig på 70-tallet å begrense arbeidsinnvandringen, det som i Norge har blitt kalt en *innvandringsstopp* (Brochmann 2006:37). Formålet var å midlertidig redusere inntak av ufaglært arbeidskraft fra land utenfor OECD-området. Selv om arbeidsmarkedsbehovet for gjestarbeiderne var kraftig redusert tydet mye på at gjestarbeiderne likevel ble værende i Vest-Europa. Etter hvert fikk de også bringe sin familie. Familieinnvandring har siden vært en stor kilde til innvandring. Den midlertidige innvandringsstoppen er fremdeles gjeldende politikk. De vesteuropeiske landene fører en restriktiv og kontrollert adgangspolitikk som langt på vei begrenser seg til opprettholdelse av internasjonale forpliktelser, og inntak av familieinnvandrere, flyktninger og asylsøkere. I følge Joppke (2007:3) var *”The migration that still happened, such as family and refugee migration, (...) grudgingly accepted for constitutional reasons, but it was certainly not wanted”*.

I frykt for å framstå som det mest liberale og attraktive landet for asylsøkere, den såkalte ”magneteffekten”, samordnet de europeiske landene i 2001 sin asylopolitikk i Schengen-samarbeidet. Schengen-samarbeidet bygger på en EU-konvensjon for et styrket samarbeid om kontroll av de felles ytre Schengen-grensene, visumregler og et styrket politi- og rettslig samarbeid. En konsekvens av dette er at tiltak som tidligere var forskjellig nå samordnes, og da ofte etter den mest restriktive politikken, en såkalt ”euroopportunisme” (jf. Brochmann 2006:107). Et eksempel fra Schengen

avtalen er *Dublin II-avtalen*. I henhold til denne skal det første trygge landet som asylsøkeren kommer til behandle søknaden om beskyttelse. Dette er en lov som ble innført blant annet for å unngå at asylsøkere ”shopper rundt” etter de mest liberale innvandringsreglene. Schengen-samarbeidet har også ført til at flertallet av innvandrerne som kommer til Vest-Europa i dag kommer innenfra EØS, særlig Polen og de øvrige baltiske landene, som følge av EU-utvidelsen i 2004.

2.2.2 Integreringspolitikk - fra ”multikulturalisme” til tynn assimilering

De vesteuropeiske landene var som sagt av den oppfatning at gjestarbeiderne skulle reise tilbake til sine hjemland. Dermed hadde ikke landene utviklet en politikk og en sosial infrastruktur for hvordan de skulle ta imot ”de nye” innvandrerne som kom. Integreringspolitikken kom derfor ikke i stand før utpå 70-tallet. Sentralt for utforming av denne var å bryte med den tidligere assimileringspolitikken. Assimilering kan defineres som en ensidig tilpasningsprosess av minoriteter til den dominerende kulturen, der innvandrerne forventes å oppgi sin kultur, sine tradisjoner og sitt levesett, og bli tilnærmet lik majoriteten (Young 1990:165). Som følge av datidens normative kontekst, preget av verdenshistoriske hendelser som Holocaust, dekolonisering og framveksten av en global menneskerettighetskultur, ble assimilering vurdert som politisk ukorrekt. Integrering skulle i større grad innebære en gjensidig tilpasningsprosess mellom majoritet og minoritet. Brochmann (2006:42) definerer integrering som ”lik tilgang på rettigheter i kombinasjon med retten til å velge å beholde sin opprinnelige kultur eller identitet”. Grad av forventet tilpasning fra majoritet og minoritet har imidlertid blitt ulikt tolket, og gitt stor variasjon i integreringspolitikkenes innhold landene imellom.

I det radikale politiske klimaet på 70-tallet var imidlertid en utbredt tendens at innvandrernes kulturelle rettigheter skulle vektlegges, såkalt multikulturalisme. Nederland og Sverige gikk lengst i å innføre multikulturalisme, en politikk de hentet fra Canada. Andre land, som Østerrike, Danmark og Tyskland lot være. Under utforming av den nye integreringspolitikk var man, som Tordis Borchgrevink formulerer det, ”usikker på om det var legitimt å dytte liberale verdier på de nye gruppene, eller om det var legitimt å la være” (Brochmann 2005:51).

Statistikk fra de siste tjue årene viser at antall innvandrere i Vest-Europa som er arbeidsløse er to til fire ganger høyere enn den øvrige befolkningen (TAFRI 2009:9).

En utbredt oppfatning er at de vesteuropeiske landene langt på vei har feilet i sin integreringspolitikk. Dette har påført velferdsstatene store belastninger. Skylden har dels blitt lagt på den mer multikulturalistisk inspirerte integreringspolitikken. Dette kan forstås på bakgrunn av de erfaringene som Nederland gjorde seg. Under en multikulturalistisk politikk utviklet Nederland Europas hittil største sosioøkonomiske integreringskrise (Joppke 2007:11).

I følge TAFRI (2009:9) har økt oppmerksomhet rundt de sosiale problemene knyttet til innvandring på slutten av 90-tallet ført til økt aktivisme hos de politiske myndighetene. Integreringspolitikken har blitt bevilget mer ressurser. I Vest-Europa har man i større grad rettet fokuset mot å forbedre innvandrerbefolkningens sivil - og språkkunnskaper og utdanning, for å øke deres arbeidsmarkedsverdi. Dette skal vi heretter kalle *tynn* assimilering, og tilnærmingen vil bli nærmere presentert i kapittel tre. De sosiale problemene som Vest-Europa møter har imidlertid også blitt forklart med at Vest-Europa har en innvandrerbefolkning som domineres av asylsøkere, flyktninger og familieinnvandrere:

"Because a majority of these migrants are unskilled and (with the exception of those entering France) not proficient in the language of the receiving society, and since they often become immediately dependent on welfare, they face serious adjustment problems" (Joppke 2007:26).

2.3 Nord-Amerika og Australia som innvandringsdestinasjon

2.3.1 Adgangspolitik - massiv innvandring

Canada, USA og Australia er såkalte bosetternasjoner og har lang erfaring med innvandring. Historisk sett har innvandringen til disse landene bestått av europeere, men i etterkrigstiden har innvandrere hovedsakelig kommet fra Asia, Afrika og Latin Amerika. Canada og Australia har langt på vei fulgt den samme utviklingslinjen. Begge landene har ført en offensiv adgangspolitik da de har sett på innvandring som et viktig middel til å øke folketallet så vel som den økonomiske veksten. Canada og Australia fører i dag en selektiv adgangspolitik der de velger de innvandrerne som de har bruk for gjennom et poengsystem. Poengsystemet har til hensikt å bringe inn et stort antall arbeidsinnvandrere som er høyt kvalifiserte. Dette er en politikk de langt på vei har lyktes med. Mer enn halvparten av innvandrerne som kommer til Canada fra Afrika og Asia har høyere utdanning (mer enn 13 års skolegang) (Aalandslid 2009:4). USA har ikke ført en like eksplisitt adgangsstrategi, men U.S. Immigration Law har lenge oppfordret til både permanent og midlertidig innvandring av høyt

utdannede innvandrere (TAFRI 2009:3). Ved siden av en mer omfattende arbeidsinnvandring opprettholder alle landene sine internasjonale forpliktelser i forhold til flyktninger og asylsøkere. Canada og USA inngikk i 2002 en avtale kalt *Safe Third Country Agreement* som er ment å:

"better manage the flow of refugee claimants at the shared land border (...). Under the Agreement, refugee claimants are required to request refugee protection in the first safe country they arrive in, unless they qualify for an exception to the Agreement" (cic.gc.ca 14.9.2011).¹¹

Avtalen kan sammenlignes med Schengen-samarbeidet, og har til hensikt å strømlinjeforme asylpolitikken. Dette gjøres for å unngå at asylsøkere søker til det landet som har de mest liberale reglene. Generelt har det vært innstramminger i asylpolitikken hos alle de tre bosetternasjonene de siste ti årene.¹²

2.3.2 Integreringspolitikk - gjennom det sivile samfunn

Hva gjelder integreringspolitikk har Australia og Canada også her mye til felles. Begge landene fører en multikulturalistisk politikk. I grove trekk innebærer det at man fører en aktiv politikk for å ivareta det kulturelle mangfoldet som følger av innvandring. I følge Døving (2009:43) forsøker man å bygge et fellesskap uten å dele en nasjonal-etnisk kultur. Her skiller Canada og Australia seg fra USA som ikke har en multikulturalistisk tilnærming til integrering. Tvert imot kan USA hevdes å ikke ha en uttalt integreringspolitikk. Amerikanske myndigheter har i liten grad styrt integrasjonsprosessen, og bidratt med få ressurser. Innvandrere forventes her å håndtere integreringsprosessen selv, først og fremst gjennom yrkesdeltakelse (NOU 2011:7:285). Generelt hevdes integrering av innvandrere å være langt mer vellykket i bosetterlandene enn hos de vesteuropeiske landene.

2.3.3 Den kanadiske suksesshistorien

Canada utpeker seg som særlig vellykket og trekkes i den internasjonale litteraturen frem som en suksesshistorie (Sandercock et al., 2009; David Ley 2007; Will Kymlicka 1998, 2010; Aalandslid 2009, St.meld nr.49 (2004-04), NOU 2011:7).

"In short, there is growing evidence from cross-national studies that Canada outperforms other countries on a wide range of measures for immigrant and minority integration" (Kymlicka 2008-2010:9).

Det vises til suksess i form av:

¹¹ "Canada – U.S. Safe Third Country Agreement" <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/menu-safethird.asp> (hentet 14.9.2011)

¹² Da jeg oppholdt meg i Toronto deltok jeg på flere konferanser som hadde dette som tema.

1) *Naturaliseringsdata:* Innvandrere i Canada har en langt høyere naturaliseringsrate enn noen andre vestlige land (Triadafilopoulos 2006:84, Kymlicka 2010:261). I Canada får 88 prosent av de kvalifiserte innvandrerne statsborgerskap.¹³ Til sammenligning har 45 prosent av norske innvandrere statsborgerskap (SSB.no).

2) *Politisk deltakelse:* De naturaliserte innvandrerne vil i stor grad delta i de politiske prosessene som velgere eller kandidater til politiske verv (Kymlicka 2010:261). Kymlicka (:261) viser blant annet til at det er flere utenlandsfødte borgere og kanadiskfødte minoriteter valgt til parlamentet i Canada enn i noen andre vestlige land, både i absolutte tall og relativ prosentandel i forhold til befolkning.

3) *Like muligheter:* I følge OECD (2006) har barn av innvandrere og minoriteter bedre utdanningsresultater i Canada enn i noen andre land (i Kymlicka 2010:262). Kymlicka hevder at dette også gjelder barn som har en lavere sosioøkonomisk bakgrunn (:262).

4) *Arbeidsdeltakelse:* I følge en undersøkelse gjort av OECD (2008) har innvandrere i Canada høy arbeidsdeltakelse sammenlignet med andre industrialiserte land (i Aalandslid 2009:4). Canada kommer ut på en tredjeplass, bare forbigått av Portugal og Sveits. Videre hevdes innvandrerne i mindre grad å rammes av en ”etnisk straff” (*ethnic penalty*) enn i andre vestlige land (Kymlicka 2010:262).

5) *Solidaritet og tilhørighet:* Det er stor offentlig oppslutning om innvandring (Reitz 2002:12, Hiebert et al. 2003). Canada er det eneste vestlige landet der styrken på nasjonal identitet korrelerer positivt med holdninger som favoriserer innvandring (Kymlicka 2010:263, Triadafilopoulos 2006:87). Kanadiere vil med større sannsynlighet peke på innvandring som noe positivt, og i mindre grad mistenke innvandrere for å være tilbøyelig til kriminalitet enn andre vestlige land. Innvandrere og minoriteter på sin side hevdes å være stolte av Canada, og da særlig Canadas frihet, demokrati og multikulturalisme (Kymlicka 2010:263). Videre trekker Kymlicka frem at det i Canada nesten er et totalt fravær av etniske og religiøse ghettoer, altså lave segregeringsrater (Kymlicka 2008-2010:8)

6) *Institusjonelle data:* Den politiske diskursen rundt innvandring er stort sett positiv, og Canada har ingen fremtredende politiske partier som er innvandringsfiendtlige (Reitz 2002:13, Triadafilopoulos 2006:86).

¹³”*Calling future citizens*” <http://www.canadianimmigrant.ca/settlingincanada/citizenship/article/5355> (hentet 7.1.2011).

Når jeg videre i studien henviser til Canada som vellykket er det altså blant annet med bakgrunn i disse seks kriteriene.

2.4 Dagens innvandringspolitiske situasjon

2.4.1 Innvandringsdebatten spisses

Selv om Canada på mange måter er en suksess er innvandring et tilspisset og betent tema i de vestlige landene. Det uttrykkes bekymring for at økt innvandring av synlige etniske og rasialiserte minoriteter kan virke oppløsende på det sosiale "limet", solidariteten og samholdet i de vestlige landene. Man frykter at mangfoldet skal føre til fragmentering, og at dette i sin tur kan få fatale konsekvenser for velferdsstaten og demokratiet (Harell & Stolle 2010:235-36). Bekymringen kan forstås på bakgrunn av terrorangrepene på USA, 11. september 2001. Denne hendelsen ga fornyet relevans til Samuel Huntings fremtidsprofeti fra 1993 om *The Clash of Civilizations*: folks kulturelle og religiøse identitet vil bli den primære kilden til konflikt. I kjølevannet av 9/11 så vi en økende mistenkeliggjøring av muslimer. Holdningene til befolkningen i de vestlige landene kan hevdes å være preget av en mer uttalt fremmedfrykt. I Finland, Sverige, Danmark, Østerrike og Frankrike har vi blant annet sett fremveksten av og økt oppslutning om nasjonalistiske og innvandringsfiendtlige partier.

Frykten for innvandring hevdes å være særlig utbredt i Europa. I flere land har vi sett en innskrenkning av innvandrernes rettigheter. Gjennom en folkeavstemning har borgerne i Sveits besluttet å innføre forbud mot bygging av muslimske bønnetårn (minareter).¹⁴ Frankrike har innført forbud mot bruk av hijab på skoler og totalforbud mot å dekke til ansiktet, en lov myntet på kvinner som bruker burka og nikab¹⁵. I Norge fikk fremmedfiendtligheten et tragisk utfall med sprenging av regjeringskvartalet og drapene på ungdommene på Utøya 22.juli 2011. Charles Hawley hevder i Morgenbladet at gjerningsmannens manifest har

"med sine mange sitater og kopiering fra en rekke innvandrings- og islamfiendtlige blogger, tydelig vist hvor dypt sammenfiltret nettverket av høyreekstreme, populistiske grupper og partier er i Europa. Fra Nasjonal Front i Frankrike via Vlaams Belang i Belgia til Frihetspartiet (FPÖ) i Østerrike".¹⁶

¹⁴ I en folkeavstemning i Sveits November 2009 stemte et flertall (57,5 prosent av befolkningen) mot bygging av muslimske bønnetårn, minareter. Forbudet har blant annet blitt kritisert av Amnesty for å være i strid med menneskerettighetene da det bryter med religionsfrihet og med forbudet om å diskriminere på bakgrunn av religion.

¹⁵ "Utilslørt republikk" i Knoop, Rachline Vibeke, Aftenposten 12.4.2011.

¹⁶ "Felles fiende: islam" Hawley, Charles Hawley, Morgenbladet 12.-18. August 2011.

Lignende utviklingstrekk er synlig også i bosetterlandene. I USA går for eksempel debatten om det skal tillates bygging av en moské nær Ground Zero eller ikke. Selv Canada preges av disse tendensene. Canada styres per i dag av Stephen Harper, leder for de konservative. Han planlegger en kraftig innstramming i asylpolitikken, blant annet gjennom *Human-smuggling Bill*¹⁷. I Toronto, Canadas mest flerkulturelle by, vant Rob Ford ordførervalget 2010 under slagordet ”Toronto: A Refugee-free zone”.

2.4.2 Innvandringspolitikken harmoniseres

I et politisk klima der innvandringsproblemerne fortøner seg som akutt blir det nødvendig for myndighetene å framstå som handlekraftig. Det haster for de politiske myndighetene å sende ut signaler om kontroll og mestring, og lykkes med å integrere innvandrene. I den forbindelse har vi sett fremveksten av litteratur og forskning som søker identifisere hvilke land som gjør det ”best”. Joppke (2007:5) peker på at *”There is now a dense network of academics, journalist and policy experts monitoring best practices in other countries and feeding them back into the national debates”*. MIPEx¹⁸ (Migrant and Integration Policy Index) er et eksempel på en undersøkelse som skal identifisere ”best integration practices” blant i 33 vestlige land, inkludert Japan. Prosjektet er ledet av British Council og Migration Policy Group, og er en anerkjent undersøkelse som blant annet blir referert til av Europarådet. Project I3 Indicators on Immigrant Integration (2006)¹⁹, heretter kalt Project I3, er et tilsvarende prosjekt ledet av ”Integration of third-country nationals” (INTI) og ”General Directorate for Immigrant Integration of the Ministry of Labour and Social Affairs” i Spania. De samarbeider med transnasjonale nettverk knyttet til innvandringsdeltakelse på statlig nivå, universiteter, NGOer, lokale og regionale myndigheter i seks land; Tyskland, Danmark, Spania, Italia, Nederland og Portugal. Prosjektet tar sikte på å utvikle et forslag til et felles indikatorsett for å måle integreringsresultater i Europa. I Project I3 (2006:53) rapporten heter det at det er:

”(...) [a] need for a common measurement system which allows a better knowledge on the ways the integration process is being developed in Europe – in which areas, who is affected to, what the challenges are, which Good Practices are already known etc-. (:14) (...) the transfer of experiences is undoubtedly important to encourage mutual learning”.

¹⁷ ”Human smuggling Bill makes a return” CBC 16.6.10

<http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/06/16/pol-human-smuggling.html> (Hentet 7.11.2010).

¹⁸ MIPEx <http://www.mipex.eu/about> (hentet 21.11.2011).

¹⁹ Project I3 <http://www.numena.org.pt/conteudo.asp?lingua=ENG&idEstrut=61&idPag=309> (hentet 21.11.2011).

Et tredje eksempel er forslaget om en integreringskonkurranse mellom de nordiske landene, der man skal måle integrering ved hjelp av et integreringsbarometer:

"Barometeret vil synliggjøre hva de forskjellige landene lykkes og ikke lykkes med. Jeg tror det vil motivere dem til å jobbe enda hardere med integrering, sier stortingsrepresentant Sonja Mandt (AP)" (Aftenposten 30.10.2011)²⁰.

Alle land søker å utvikle en "bedre" innvandringspolitikk som kan bøte på utfordringene knyttet til innvandring. I følge Joppke (2007:2) er *"the key features of the policy solutions offered in response to the integration crisis, the weakening of national distinctiveness and a convergence with respect to the forms and contents of integration policy"*. Utviklingen kan altså hevdes å gå i retning av at noen grep får status som riktige, og at disse spres som oppskrifter mellom vestlige land og bidrar til stadig større grad av harmonisering. Dette skal videre i studien bli referert til som *sprednings- og harmoniseringshypotesen*.

3. Innvandring – et uoversiktlig felt

Innvandringsdebatten i vesten har mange deltakere, høy intensitet og viser et mangfold av holdninger, argumenter og posisjoner. For mange vil debatten oppleves uoversiktlig, kompleks og til dels forvirrende. Dette var også min opplevelse da jeg tok fatt på studien av kanadisk innvandringspolitikk. Hva er det vestlig innvandringsdebutt egentlig dreier seg om? Har vestlig innvandringspolitikk noen felles kjennetegn? Skiller kanadisk innvandringspolitikk seg ut og i så fall på hvilke områder? I arbeidet med denne studien har jeg sett det som viktig å forsøke å forstå og rydde i vestlig innvandringspolitikk. Tanken er at det vil være lettere å forstå og beskrive kanadisk innvandringspolitikk dersom jeg også kan se den i relasjon til vestlig innvandringspolitikk generelt. Dette kapitlet er altså et forsøk på å skape orden i et uoversiktlig felt: *Hvordan kan vi forstå hovedlinjene i vestlig innvandringspolitikk?* For å svare på dette vil jeg først forsøke å identifisere noen viktige grunner til at innvandringsdebatten kan oppleves forvirrende og uoversiktlig. Jeg argumenterer for at problemene kan skyldes den sterke politiseringen av feltet, og at begrepene som brukes i stor grad er uklare. På bakgrunn av dette foreslår jeg i så et begrepsapparat og en modell som jeg tror kan bidra til å skape en bedre oversikt over ulike behov og hensyn som preger vestlig innvandringspolitikk, og som vil være

²⁰ "Vil ha nordisk konkurranse i integrering" Aftenposten 30.10.11
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Vil-ha-nordisk-konkurranse-i-integrering-6683857.html> (hentet 30.10.11)

tjenlig når jeg skal besvare 1) hvordan vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer, og 2) hva som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt. Tilslutt i kapittelet kommer jeg med en oppsummering av del en.

3.1 Et politisert felt med uklare begreper

3.1.1 Innvandring – et politisert felt

Innvandring er et verdiladet felt som knytter an til grunnleggende politiske, ideologiske, økonomiske og kulturelle spørsmål. Det dreier seg om hvem vi som kollektiv er og ønsker å være, hva som binder oss sammen, om forholdet mellom den offentlige og den private sfæren, om graden av inngripen fra staten, om forholdet mellom individ og samfunn, om samfunnsnytte og rettferdighet, frihet og trygghet. I et forsøk på å håndtere innvandringsutfordringene på best mulig måte har vi, som vist, også sett en oppblomstring av forskning som søker å komme med anbefalinger til politiske myndigheter. En sterk sammenblanding av vitenskap og politikk har av Rune Slagstad blitt kalt ”ikke-problematiserende styringsvitenskap”. I artikkelen *Styringsvitenskapen – ånden som går*²¹ kritiserer han mye av dagens forskning for å ha mistet sin kritiske distanse til styringsapparatet, og for å ta form som ”legitimeringsvitenskap”. Innvandringsforskning har møtt lignende kritikk:

*”Et problem med forskningen på innvandring og minoriteter, er den sterke politiseringen av feltet. Mye av forskningen er oppdragsforskning, bestilt og betalt av myndighetene. Finansieringen blir fort et viktig premiss i denne typen forskning, sier Thomas Hylland Eriksen, professor i sosialantropologi ved UiO” (Morgenbladet 29.1.2010).*²²

Andre, deriblant Grete Brochmann, synes tvert imot at det er positivt at stater etterspør kunnskap om hvordan de kan forbedre seg, og mener at det motsatte ville vært langt verre (Morgenbladet 29.1.2010). Debatten om forholdet mellom vitenskap og politikk er stadig aktuell i innvandringsdebatten. Uavhengig av hvor man stiller seg i debatten, kan vi trygt slå fast at mye av forskningen er orientert rundt å ”løse” innvandringsutfordringene. MIPEX, Project I3 og integreringsbarometeret er alle eksempler på dette. Hva som forstås med vellykket integrering er det imidlertid stor uenighet om. Som Project I3 (2006) anerkjenner: *”The background problem is that there is not yet an agreement on what can be regarded as successful integration”* (:13).

²¹ Publisert i Nytt Norsk Tidsskrifts jubileumsnummer (2009, nr. 03-04).

²² *”Moralpolitisk maktspill”* Morgenbladet 29.1.2010

<http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100129/OAKTUEL/701299827> (hentet 14.4.2011).

Et illustrerende eksempel: Den nevnte MIPEX undersøkelsen tar som sagt sikte på å måle beste integreringspraksis innenfor syv områder: 1) arbeidsmarkedsmobilitet, 2) utdannelse, 3) mulighet for familiegjening, 4) politisk deltakelse, 5) tilgang til langsiktig oppholdstillatelse, 6) tilgang til statsborgerskap, og 7) anti-diskriminerings tiltak. Landene scorer høyt når innvandrere lett og med minimale forutsetninger/krav kan oppnå like rettigheter, det Koopmans (2008:5) kaller en mer multikulturalistisk integreringspolitikk. Med utgangspunkt i dette finner MIPEX 2006 at Sverige, etterfulgt av Portugal, Belgia og Nederland er de landene som har best integreringspraksis, mens Tyskland (nr. 14), Sveits (nr. 16) og Østerrike (nr. 26) er blant landene som kommer dårligst ut (Mipex.eu 21.11.11). Den nederlandske innvandringsforskeren, Ruud Koopmans har også gjort målinger av hvilke av de europeiske landene som har best integreringspraksis. I sin undersøkelse av åtte europeiske land finner han imidlertid det motsatte av MIPEX 2006. I følge Koopmans (2008:28-29) er Tyskland, Østerrike og Sveits land som har ført en mer assimilerende integreringspolitikk. Koopmans mener å finne at disse landene klarer integreringsoppgaven best, forstått som høy yrkesdeltakelse, lav grad av segregering og lave fengslingsrater. Nederland, Sverige og Belgia kommer dårligst ut.

De motstridende resultatene antyder noe av problemene som følger av den sterke politiseringen av feltet, nemlig flertydige og verdiladede begreper, og helt ulike kriterier og vektning av disse. Integreringsbegrepet kan sies å være ”verdiimpregnert”. Det er ikke rent deskriptiv, men har i seg en normativ evaluering. Ved å beskrive noe som integrering tilskriver man det en positiv verdi. Det karakteriserer en situasjon fra et visst ståsted som speiler visse interesser eller hensikter (Connolly 1994:23). Det problematiske i forhold til mange av undersøkelsene som søker å måle beste integreringspraksis er ikke at de opererer med ulike definisjoner av hva som er beste praksis. Integrering betegner den politiske strategien som alle de vestlige landene fører ovenfor innvandrere, og vil nødvendigvis favne bredt. Problemet ligger heller i prosessen fram mot en tydelig avgrensning av hvordan integreringsbegrepet brukes. MIPEX undersøkelsen gir for eksempel ingen eksplisitt definisjon av begrepet ”integrering”, men velger i stedet å la indikatorene tale for seg. Gir man ingen eksplisitt definisjon, og synliggjør prosessen og valgene frem mot avgrensning av begrepet, avdekkes heller ikke begrepets politiserte og flertydige karakter. Man viser

ikke til hvilke alternative forståelser begrepet rommer. Dermed kan ens forståelse av integreringsbegrepet fremstå som relativt verdinøytralt. Den normative målestokken for integrering kan snarere opptre implisitt. Publikums subjektive forståelse av begrepet leses inn i forskningsarbeidet. Samtidig mister vi muligheten til å se hvilke ulike betydninger integreringsbegrepet byr på og hvordan det kan brukes i nye og uforutsette situasjoner (:28). Dette er problematisk, og er en kilde til at feltet kan framstå som uoversiktlig og til dels tilslørt.

3.1.2 Begrepsanalyse - et forsvar mot politisering

"Language should be an instrument for expressing and not for concealing or preventing thought" (Georg Orwell 1957).

Dersom den begrepsmessige uklarheten er skyld i mye av forvirringen som preger innvandringsfeltet vil en måte å bøte på denne tilsløringen være å øke presisjonen i begrepsapparatet. Ved å ha klarhet i begrepene kan vi se nye muligheter, forsvare oss mot fordommer, raske konklusjoner og en generell politisering. Dette stiller store krav til forskere som går inn i et så politisert felt som innvandring er. Man må søke å løsrive seg fra den dominerende diskursen ved å bevisstgjøre seg og stille seg kritisk til de etablerte begrepene. Hvis ikke risikerer man som forsker å ubevisst bli en del av, og støtte opp om, den etablerte tenkemåten (Connolly 1994:2).

En måte å øke bevisstheten og presisjonen rundt et begrep på er å foreta en begrepsanalyse²³. Begrepsanalyser kan bidra til å gjøre forskning mer reflektert ved at man ikke tar forutsetningene bak begreper og teorier for gitt, men frigjør seg fra dem, og ser løsninger man kanskje ellers ikke ville sett (Gilje & Grimen 2007:13). Adcock og Collier (2001) er opptatt av at redegjørelsen og bruken av godt utviklede begreper er essensiell for forskningens validitet.²⁴ I artikkelen *Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research* presenterer Adcock og Collier en teori og en modell bestående av fire trinn for hvordan vi bør gå fram (modellen er å finne som *vedlegg 1*). Om vi tar utgangspunkt i poengene deres burde MIPEX ha startet ut med å vise til alternative måter å forstå integreringsbegrepet på, det Adcock og Collier kaller for en redegjørelse av *bakgrunnsbegrepet*²⁵. En nøye utgreiing av de

²³ "Begrepsanalyse innebærer at man velger ut teoriens sentrale begreper, analyserer hvordan de er bygd opp, og prøver å kartlegge den logiske strukturen i det system av begreper teorien er bygd opp av" (Gilje & Grimen 2007:20).

²⁴ Validitet innebærer at vi måler det vi tror vi måler (. King et al. 1994:25).

²⁵ "Bakgrunnsbegrep" blir definert som "den bredere konstellasjon av meninger og forståelser som assosieres med et gitt begrep" (Adcock og Collier 2001:531).

ulike forståelsene av bakgrunnsbegrepet bidrar til å klargjøre alternativene man har for valg av en eksplisitt definisjon. For å kunne bruke et vidtfavnende begrep som ”integrering” i en forskningssammenheng hevder Adcock og Collier at begrepet så bør konseptualiseres, *systematiseres*²⁶. I henhold til modellen burde MIPEX ha gitt en definisjon av integrering som var knyttet til kontekst og mål for det gjeldende forskningsprosjektet. På den måten kunne de ha gjort deres normative målestokk eksplisitt. Neste steg i modellen handler om å spesifisere forholdene rundt det systematiserte begrepets bruk og anvendbarhet, og operasjonalisere noen indikatorer som kan brukes til å ”måle” vellykket integrering, her i en kvalitativ forstand. Måling har tradisjonelt sett blitt assosiert med kvantitativ metode som befatter seg med tall og det som kan kvantifiseres; ofte i form av måling på dikotomien ”finnes” og ”finnes ikke”. Modellen til Adcock og Collier (:529) utgjør imidlertid et felles rammeverk for kvalitativ og kvantitativ forskning. Måling har følgelig her en bredere kvalitativ betydning, som klassifisering i form av å skille mellom ulike fenomener:

”Valid measurement is achieved when scores (including the results of qualitative classification) meaningfully captures the ideas contained in the corresponding concept” (:530).

Det siste trinnet i modellen er å anvende de utviklede indikatorene til å måle det som skal analyseres, altså hvilket av landene som har best integreringspraksis. I lys av resultatet kan man modifisere og skape nye indikatorer; og finjustere og revidere det systematiserte begrepet i forhold til resultat og endring av indikatorer. Hensikten med modellen er at man skal søke økt presisjon og validitet ved å bevege seg mellom de ulike trinnene. Validiteten avgjøres altså ikke av ett trinn alene. Adcock og Collier mener imidlertid at uenighet rundt bakgrunnsbegrepet bør holdes atskilt fra det som har med måleenhetens validitet å gjøre: I en forskningssammenheng må man operere med et avklart og presist begrep slik at man måler det man ønsker å måle. Det vil ikke være mulig å fange inn alle bakgrunnsforståelsene i et systematisert begrep.

To innvendinger kan imidlertid reises: For det første: Dersom man ikke kan systematisere et begrep eller operasjonalisere indikatorer som er tilstrekkelig dekkende for fenomenet man søker å ”måle”, kan det ikke gi validitet. Det vil si, vi kan ikke si noe med vitenskapelig sikkerhet og hensikten med ”målingen” faller bort. For det andre: Dersom man skal kunne revidere alle steg i prosessen i etterkant av

²⁶ ”Systematisert begrep” blir definert som ”en spesifikk formulering av et begrep som brukes av en gitt forsker eller en gruppe forskere” (Adcock og Collie, 2001:531).

resultatet risikerer man å produsere tvilsomme resultater. Adcock og Collier hevder jo at en definisjon må knyttes til forskningsprosjektets kontekst og målsetting (:531). En fare er for eksempel at man velger et systematisert begrep som lett lar seg operasjonalisere. På den måten mister man sentrale dimensjoner ved begrepet i forhold til den daglige bruken av begrepet, og målingen vil likevel ikke være gyldig. Man tilpasser begrepene til en målbar virkelighet. For eksempel ser vi at målinger av integrering ofte er dominert av objektive og kvantitative indikatorer som er lett å måle som ”yrkesaktiv” og ”arbeidsledig”. Subjektive eller kvalitative indikatorer som ”tilhørighetsfølelse”, ”mottakersamfunnets aksept”, ”yrkestilfredshet” er derimot vanskeligere å operasjonalisere og utelates ofte (ProjectI3 2008:15). Ekskludering av essensielle dimensjoner kan gi et feilaktig bilde av vellykket integrering. Dette må vi være bevisst på når vi tilstreber økt presisjon i det begrepsmessige utgangspunktet for å bli mer nøytral i et svært så verdiladet felt.

3.2 Et forsøk på å skape klarere begreper

“Vår nye avtale [innføring av det danske poengsystemet] er en forlengelse av statsminister Lars Løkke Rasmussens målsetting om at vi skal være verdensmestre i integrasjon. Vi belønner dem som vil integrere seg, og som vi har bruk for i den danske samfunnet” (Dagbladet 15.3.2010).²⁷

“Pål Lønseth, statssekretær for Arbeiderpartiet (i Norge), sier at regjeringen ikke ønsker å vurdere noe poengsystem. - Vi vurderer opphold ut i fra et beskyttelsesbehov, ikke etter fremtidig arbeidskapasitet, sier Lønseth” (VG.no 16.3.2010).²⁸

“David Cameron has criticized "state multiculturalism" in his first speech as prime minister on radicalization and the causes of terrorism: "Frankly, we need a lot less of the passive tolerance of recent years and much more active, muscular liberalism," the prime minister said” (BBC.co.uk. 5.2.2011).²⁹

“Canadian multiculturalism is fundamental to our belief that all citizens are equal. Multiculturalism ensures that all citizens can keep their identities, can take pride in their ancestry and have a sense of belonging. Acceptance gives Canadians a feeling of security and self-confidence, making them more open to, and accepting of, diverse cultures. The Canadian experience has shown that multiculturalism encourages racial and ethnic harmony and cross-cultural understanding, and discourages ghettoization, hatred, discrimination and violence” (CIC.gc.ca 9.2.2011).³⁰

Boks 1: Innvandringspolitiske sitater

²⁷ ”Danmark innfører poengsystem for innvandrerne” Dagbladet 15.3.2010

<http://www.dagbladet.no/2010/03/15/nyheter/utenriks/politikk/danmark/innvandring/10871820/>

²⁸ ”Frykter dansk poengsystem kan komme til Norge” VG, 17.3.2010

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=587421> . (hentet 6.7.2011).

²⁹ ”State Multiculturalism has failed, says David Cameron” BBC 5.2.2011 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12371994>

³⁰ ”About the Multiculturalism Program” <http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/multi.asp> (hentet 14.4.2011).

Som sitatene ovenfor illustrerer finnes det et mangfold av vestlige innvandringspolitiske modeller, forstått som mål, prinsipper, strategier og virkemidler. I det følgende vil jeg forsøke å utvikle et begrepsapparat og en modell som kan bidra til å gjøre noen hovedkjenntegn ved de ulike innvandringsmodellene eksplisitt.

3.2.1 Bruken av begrepet ”innvandringspolitikk”

En kilde til forvirring er bruken av begrepet ”innvandringspolitikk”. Ifølge den norske regjeringens begrepsbruk skilles det mellom innvandringspolitikk og integreringspolitikk. ”Innvandringspolitikk” er definert som “[m]ål, prinsipper og tiltak som gjelder regulering av innvandring, utlendingskontroll og retur av personer uten lovlig opphold”. ”Integrering” handler derimot om ”tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet”. ”Integreringspolitikk” er “[p]olitikk og tiltak for å sikre at nye innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig”.³¹

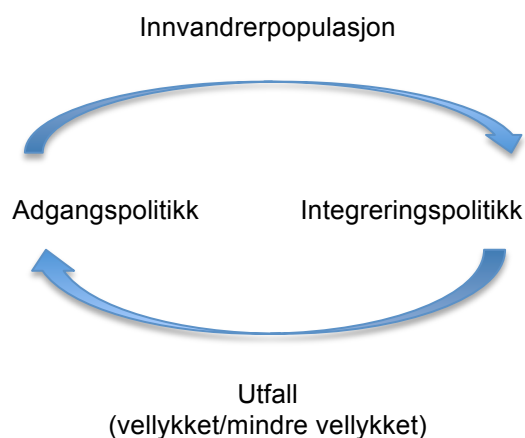
I engelsk språkbruk derimot brukes ”immigration policy” ofte som en samlebetegnelse for begge disse politikkområdene. Thomas Hammar (1985:7-9) hevder blant annet at ”immigration policy” består av to deler og skiller mellom det han kaller for 1) ”immigration regulation” som han forstår som de regler og prosedyrer som styrer seleksjon og opptak av utenlandsfødte borgere, og 2) ”immigrant policy”, det vil si de forhold som tilbys bosatte innvandrere. Også den kanadiske geografen Daniel Hiebert (2010)³² bruker ”immigration policy” som en samlebetegnelse for disse to politikkområdene. Han skiller mellom ”front-end” og ”back-end” av ”immigration policy”. Denne begrepsbruken samsvarer med Hammar sitt ovenfor nevnte skille. I den norske regjeringens begrepsbruk utgjør ”innvandringspolitikk”, som jo er den direkte oversettingen av ”immigration policy”, Hieberts ”front-end” og Hammars ”immigration control”. En slik begrepsbruk kan følgelig virke noe forvirrende. Det kan se ut til at vi i Norge mangler et etablert samlebegrep for de to politikkområdene, tilsvarende ”immigration policy”.

³¹ ”Sentrale Begreper” <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/sentrale-begreper.html?id=566423> (hentet: 23.2.2011).

³² Daniel Hiebert på ”Who Belongs? Rights, Benefits, Obligations and Immigration Status. En konferanse avholdt i Toronto, September 2010.

I et forsøk på å utvikle et mer presist språk rundt innvandring ønsker jeg derfor å foreslå et tydeligere skille mellom disse to dimensjonene. *Innvandringspolitikk* ("immigration policy") skal her forstås som bestående av to nøkkeldimensjoner, nemlig *adgangspolitik* og *integreringspolitikk*. Med *adgangspolitik* skal vi her forstå den politikken som avgjør hvem som skal få komme til et mottakerland. Det kan defineres som mål, prinsipper, regelverk og tiltak som regulerer innvandring, utlendingskontroll og retur av personer uten lovlig opphold (utkastelsespolitikk). Med *integreringspolitikk* skal vi her forstå de verdier, mål og tiltak, rettigheter og plikter som et land legger til grunn for at en innvandrer gjennom en prosess skal bli et velfungerende medlem av et samfunn.

De to dimensjonene i begrepet *innvandringspolitikk* henger nøye sammen, som vist i modell 1: Adgangspolitikken setter kriterier for hvem og hvor mange som får innvandre til et land. Utover den generelle virkningen adgangskriteriene har på migrasjonsstrømmens størrelse, er adgangspolitikken bestemmende for hvem integreringspolitikken skal gjelde



Modell 1: Adgang- og integreringspolitikkenes samspill

for (innvandrerpopulasjonen). En rimelig antakelse er at innvandrerpopulasjonens sammensetning, forstått som pre-disponerte faktorer (årsak til migrasjon, traumer, alder, personlighet, kjønn), medbrakt human kapital (utdannelse) og sosial kapital (sosiale nettverk) virker inn på integreringsprosessen (jf. Project I3 2006:58). Kriteriene som settes for adgang vil dermed virke inn på utfallet av integreringspolitikken. Utfallet av integreringspolitikken kan i sin tur tenkes å virke inn på hvilken adgangspolitik man i neste omgang beslutter å føre, og hvem som kommer. Modellen kan dermed ses som en oppadgående eller en nedadgående spiral, alt ettersom hvorvidt innvandringspolitikken produserer gode eller dårlige resultater.

Gjennom å forbeholde bruken av begrepet innvandringspolitikk til en total politikk bestående av både adgang og integrering, får vi et samlebegrep som også kan romme en forståelse av hvordan disse to dimensjonene gjensidig påvirker hverandre. Når man skal undersøke et lands innvandringspolitikk i forhold til andre land vil jeg hevde at

det er viktig å inkludere begge dimensjonene. Eksisterende undersøkelser og prosjekter som søker å identifisere beste og mest effektive integreringsstrategi som MIPEX og Project I3, presentert i kapittel to, fanger imidlertid bare opp integreringsdimensjonen. Dette kan tenkes å medføre et validitetsproblem for slike målinger. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel syv.

3.2.2 Adgangspolitikk og integreringspolitikk

“At the heart of any debate about immigration policy throughout the Western world lie two core ideas that comes in many forms, namely liberty and community” (Kelley & Trebilcock 1998:5).

Et kjennetegn ved liberalistisk teori er oppfattelsen av individet som bærer av noen grunnleggende rettigheter, og at disse rettighetene har forrang fremfor fellesskapet (Pedersen 2010:14). Individet forstås som rettssubjekter, og deres interaksjon foregår innenfor en rettsfellesskap. Statens legitimitet er avhengig av dens evne til å garantere at individenes rettigheter respekteres. Sikret av disse rettighetene står individene fritt til selv å definere hva som er det gode liv (:14). Kommunitarismen vokste fram som en kritikk av liberalismens forståelse av forholdet mellom individ og samfunn. Kommunitarismen hevder i stedet at fellesskapet er overordnet individet (:15). Fellesskapet forstås her som et sosialt avgrenset fellesskap som bygger på en felles oppfatning av hva det gode består i. Individet må forstås som innvevd i partikulære historiske praksiser og relasjoner (Kymlicka 2002:209). Nedenfor vil jeg vise hvilke posisjoner hver av de gir seg utslag i under utforming av henholdsvis adgangspolitikk og integreringspolitikk. Jeg argumenterer for at en liberalistisk posisjon kan knyttes til en mer åpen (*pro*) adgangspolitikk, og en mer multikulturalistisk tilnærming til integrering. Den kommunitaristiske teoritradisjonen vil jeg derimot hevde ligger til grunn for en mer restriktiv (*contra*) adgangspolitikk, og en mer assimilerende tilnærming til integrering.

Adgangspolitikk

Adgangspolitikk dreier seg som sagt om hvem og hvor mange som skal få komme til et land. Et sentralt skille i denne sammenhengen er skille mellom bosetterland som aksepterer storskala innvandring, og mer ”etniske” stater som søker å begrense innvandring (Meyer 2000:1254). Bosettersamfunn kan sies å fordre en mer liberalistisk posisjon som stiller seg *positiv* til innvandring. Et fokus på individets

frihet og grunnleggende retter, og dets forrang framfor fellesskapet gjør det vanskelig å rettferdiggjøre en restriktiv adgangspolitik. I klassikeren *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders* går Joseph Carens (1987) gjennom tre liberale teorier, henholdsvis Nozicks teori om libertarianisme, Rawls teori om rettferdighet, og utilitarismen. Han argumenterer for at dersom teoriene tas til sine logiske konklusjoner vil alle gå inn for en mer åpen innvandring enn det som er tilfellet i dag (:264).

”Etniske” stater har derimot, som vist, stilt seg mer *negativ* til innvandring, og kan hevdes å fordre et mer kommunitaristisk standpunkt. Fellesskapet og dets definisjon av det gode liv er det sentrale. Individet kan bare forstå seg selv og andre med utgangspunkt i dette: *”There is no such thing as a perspective external to the community, no way to step outside our history and culture”* (Kymlicka 2002:211). Fellesskapet må altså respekteres og beskyttes. En av de mest fremtredende representantene for den kommunitaristiske teoritradisjonen er Michael Waltzer. I følge Carens er hans *“(…) central claim that exclusion is justified by the right of communities to self-determination”* (:266). Det politiske fellesskapet har rett til å bevare integriteten til ens livsform, og ens definisjon av det gode liv, og går dermed inn for en restriktiv adgangspolitik (Brochmann 2003:3).

De sentrale posisjonene under adgangspolitik beveger seg dermed langs en akse der ytterpunktene utgjør en positiv og en negativ innstilling til innvandring. Den positive posisjonen handler om "ønsket gevinst/argumenter som taler for innvandring". Den negative posisjonen kan defineres som "ulemper vi vil unngå/argumenter som taler mot innvandring".

Integreringspolitikk: Tynn assimilering eller multikulturalisme?

Til forskjell fra adgangspolitikken, der det til en viss grad dreier seg om man er for eller imot innvandring, handler integreringspolitikken om hvilken politikk vi skal utforme i forhold til de innvandrerne som allerede er i landet. EU definerer integrering som *”a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of the Member States”* (i Joppke 2007:6). Dette innebærer at innvandrerne så vel som mottakerlandet må endre seg. Mottakerlandet har som oppgave å skape *”the opportunities for the immigrants’ full economic, social, cultural and political participation”* (:6). Canada definerer integrering på en tilsvarende måte:

“... (it) encourages a process of mutual adjustment by both newcomers and society. Newcomers are expected to understand and respect basic Canadian values, and Canadians are expected to understand and respect the cultural differences newcomers bring to Canada. Rather than expecting newcomers to abandon their own cultural heritage, the emphasis is on finding ways to integrate differences in a pluralistic society” (CIC 2001³³).

At mottakerland vil og bør endre seg som følge av innvandring hevder Joppke (2007:6) er opphøyet til en etisk maksime. Mange vil likevel være uenig i en fortolkning av integrering som en tosidig tilpasningsprosess. Et eksempel på en som er uenig er FrPs Christian Tybring-Gjedde. I et intervju med Migrapolis i 2011 sa han *”Integrering er overhode ingen toveisprosess, det er enveis”*.³⁴ Som vist er det stor uenighet rundt hva prosessen består av, hvilken praksis og hvilke verdier integreringsbegrepet viser til:

”The shared idea is that integration is good, desirable and necessary, although the content of this intention and strategy vary from country to country” (Project13 2006:11).

Project 13 (2006:13) peker på at det finnes hovedsakelig to ytterpunkt i forhold til integrering: assimilering og multikulturalisme. En **assimileringsstrategi** vil fokusere på behovet for å dele mottakerlandets livsstil og respektere de etablerte reglene. Posisjonen kan knyttes til en kommunitaristisk teoritradisjon der utgangspunktet er at et moderne fellesskap krever en substansiell konsensus rundt hva det gode er:

”A communitarian state can and should encourage people to adopt conceptions of the good that conform to the community’s way of life, while discouraging conceptions of the good that conflict with it” (Kymlicka 2002:220).

Den tradisjonelle assimileringstilnærming har som vist i kapittel to blitt diskreditert. Assimilering kan oppfattes som en lite meningsfull kategori å bruke da ingen vestlige land fører en slik politikk lenger. Når jeg likevel velger å bruke begrepet assimilering skal det, i tråd med Roger Brubaker, forstås i en *tynn* forstand. Brubaker (2001) argumentere i artikkelen *The return of assimilation?* for at en mer analytisk kompleks og normativ forsvarlig forståelse av begrepet assimilering har meldt sin tilbakekomst:

”It is no longer true that assimilation (or integration, a term that often, especially in the European context, refers to much the same thing) is ‘inevitably’ conceptualized as occurring ‘into one, single, indivisible (national) ‘state’, and one, simple, unitary (national) ‘society’” (Favell 2000 i Brubaker 2001:540).

Tilbakekomsten viser et skifte fra et fokus på verdsetting av kulturelle forskjeller til et fokus på *civic integration* (:542): *”Normative concerns about civic commonality do*

³³ Immigrant Integration in Canada: Policy Objectives, Program Delivery and Challenges. Integration Branch, Citizenship and Immigration Canada, May 2001

³⁴ ”. Jeg har ikke vært hos så mange innvandrere” NRK 14.2.2011

<http://www.nrk.no/programmer/tv/migrapolis/1.7501507> (hentet 16.3.2011).

underlie, and inform much work on assimilation today” (Alba 1999 i Brubaker 2001). Visse former for assimilering er følgelig ønskelig i en tynn assimileringpolitikk: *Lingvistisk assimilering* som tillater suksess i forhold til utdanning; arbeidsmarkedsmobilitet og deltakelse i det offentlige samfunnet; og *sosioøkonomisk assimilering*, forstått som utjevning av inntekt og utdanningsnivå mellom innvandrere- og majoritetsbefolkning i et gitt fellesskap (:541).

En **multikulturalistisk** integreringsstrategi fokuserer på behovet for sosialt samhold gjennom å respektere de kulturelle og etniske forskjellene til minoriteter (ProjectI3 2006:13). En slik posisjon kan knyttes til liberalismen som tar utgangspunkt i *pluralismens faktum*: i moderne demokratier vil det finnes ulike religiøse, etniske og ideologiske innslag. Staten har ikke monopol på hva som er det gode liv. Statens rolle er å beskytte individets rettigheter, og sørge for en rettferdig fordeling av rettigheter og ressurser som gjør det mulig for folk å realisere det gode liv, slik individet selv definerer det. Fellesskap forstås her som oppslutning om grunnleggende verdier som frihet, demokrati, menneskerettighetene, og rettstaten (Pedersen 2010:15).

At multikulturalismen er uttrykk for en liberalistisk teoritradisjon er imidlertid en omstridt påstand. Multikulturalismen har på bakgrunn av sin kommunitaristiske ordlyd blitt kritisert og forsvart med utgangspunkt i kommunitarismen. Multikulturalisme er i så måte et flertydig begrep. Først og fremst må begrepet skilles fra dets deskriptive form; et multikulturelt samfunn. Multikulturalisme vil her brukes utelukkende om praktisk politikk og politisk teori. Det er imidlertid behov for ytterligere presisering. Multikulturalisme som praktisk politikk må spesifiseres i forhold til hvilket land det er snakk om, for eksempel om vi snakker om kanadisk eller nederlandsk multikulturalisme. Dette fordi multikulturalisme som politisk teori har gitt seg ulike utslag i ulike land. Videre varierer multikulturalisme når det gjelder teoretisk innhold. Det kan blant annet skilles mellom *politics of difference* (Iris Marion Young), *politics of recognition* (Charles Taylor), *identity politics*, og *multiculturalism* (Will Kymlicka). Til tross for ulike konnotasjoner må det understrekes at teoriene bygger på samme underliggende idé: *”the need to supplement the focus on common rights with greater attention to cultural pluralism and group-differentiated rights”* (Kymlicka 2002:327).

Når jeg så velger å forstå multikulturalisme som del av en liberal teori innebærer det at jeg vil bygge på Kymlickas teori om multikulturalisme. Dette fordi Kymlicka har jobbet med multikulturalisme både på et teoretisk-filosofisk plan og et empirisk plan, i forhold til kanadisk multikulturalisme. Kymlicka er av den oppfatning at en liberal stat som garanterer visse gruppespesifikke retter til minoritetene har de beste forutsetningene for å lykkes som et flerkulturelt samfunn (Døving 2009:45). Multikulturalismen går derfor inn for forskjellsbehandling av minoriteter for å oppnå likhet. Grupper som krever minoritetsrettigheter insisterer på at visse former for offentlig anerkjennelse og støtte til språklig og kulturell praksis ikke bare er i samsvar med grunnleggende liberale prinsipper, men at det er en forutsetning for dem:

"In general, the language and culture people are raised in should be seen as part of their unchosen circumstances, rather than a voluntary taste. Indeed, access to one's language and culture can sometimes be a precondition for the very capacity to make meaningful choices" (Kymlicka 2002:340).

Kymlicka (1995:5) hevder at liberalismens likhetsprinsipp har vist seg utilstrekkelig i forhold til å bøte på skjevhetene i samfunnet. En insistering på likhet har i følge Kymlicka gjort kulturelle minoriteter sårbare for betydelig urettferdighet i møte med majoriteten. Kymlicka mener dermed at Menneskerettighetene må suppleres med en teori om minoritetsrettigheter (:5). En liberal teori om minoritetsrettigheter må forklare hvordan minoritetsrettigheter kan leve sammen med menneskerettigheter, og hvordan minoritetsrettigheter er begrenset av grunnleggende liberale prinsipper som individuell frihet, demokrati og sosial rettferdighet (:6) Kymlicka skiller mellom tre typer minoritetsrettigheter; self-government-rights, polyethnic-rights, og self-representation-rights (:26-32). I denne sammenheng skal jeg begrense meg til *polyethnic-rights*. De tilfaller innvandrerne og viser til innvandrenes rett til bevaring av kulturell særegenhet. Rettighetene skal imidlertid gå hånd i hånd med pliktene om å lære seg majoritetens språk, historie og samfunnsnormer, forstått som opprettholdelse av sentrale samfunnsinstitusjoner.

3.2.3 Hensyn

Under utforming av adgangspolitik og integreringspolitikk har de ulike landene foretatt valg i forhold til hvilke *hensyn* som skal gis prioritet. Hvilke hensyn man velger å vektlegge kan tenkes å ha sammenheng med det gitte landets styringssystemer, innvandringstradisjoner, og generelle historiske utviklingstrekk som betinger hva befolkningen, ut fra etablerte normer og verdier, vurderer som rettferdig,

legitimt og viktig (Brochmann 2006:28). Noen hensyn ser imidlertid ut til å gjelde på tvers av landegrensener og være mer fremtredende enn andre. På bakgrunn av den faglitteraturen jeg har gjennomgått i arbeidet med denne studien, og de inntrykk jeg sitter igjen med etter å ha fulgt debatten i norske og kanadiske medier over tid, mener jeg at vi kan trekke ut tre hensyn som synes å dominere: 1) økonomiske hensyn, 2) nasjonal-kulturelle hensyn og 3) hensyn til politisk kultur og globale forpliktelser. I denne sammenheng skal disse hensynene forstås pragmatisk.

Med "*økonomiske hensyn*" skal vi her forstå de interesser et mottakerland, en innvandrers eller et senderland har når det gjelder forbedring av økonomi og fordeling av goder og byrder.

Med "*nasjonal-kulturelle hensyn*" skal vi her forstå de interesser et mottakerland, en innvandrers eller et senderland har når det gjelder å opprettholde og utvikle normer og verdier, språk, kulturuttrykk, symboler, identitet, etnisitet og religion.

Med "*hensyn til politisk kultur og globale forpliktelser*" skal vi for det første forstå de interesser et mottakerland, en innvandrers eller et senderland har når det gjelder å opprettholde og utvikle konstitusjonen og politiske institusjoner, demokratiet, rettstaten, menneskerettigheter og andre grunnleggende rettigheter og friheter som ytringsfrihet, politisk deltakelse og samfunnsikkerhet. For det andre skal vi forstå de interesser som et mottakerland, en innvandrers eller et senderland har når det gjelder å følge opp internasjonale avtaler og innfri forventninger fra innbyggere i eget land, andre land, og nasjonale og internasjonale organisasjoner.

Min påstand er at de tre hensynene er sentrale i utforming av innvandringspolitikk, og at årsaken til at ulike lands innvandringspolitikk varierer skyldes ulike syn på og vektning av disse.

3.2.4 Behov

I tillegg til "hensyn" gir det videre mening å skille mellom de sentrale aktørenes ulike *behov*. Til tross for at hensyn til mottakerlandets behov kan antas å være det primære i sammenheng med utforming av et lands innvandringspolitikk, er det slik i liberale demokratier at hensyn til alle de berørte partene, her innvandrerne og senderlandene, også tas med i betraktningen. Da jeg har avgrenset meg til å studere innvandring ut fra et vestlig perspektiv, altså migrasjonsstrømmen som går fra "sør" til "nord", skal vi her forstå 1) *mottakerland* som vesteuropeiske land, USA, Canada, Australia og New

Zealand; 2) *senderland* som Asia, Afrika, Latin Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand;³⁵ og 3) *innvandrere*³⁶ som borgere fra senderland som selv har innvandret til et mottakerland, og der begge foreldre er født i utlandet. En plausibel antakelse er at hver av disse aktørene har ulike behov, og følgelig ulike svar på hva som utgjør en vellykket innvandringspolitikk. I forhold til vestlig innvandringspolitikk kan mottakerland og innvandrere hevdes å være de mest sentrale aktørene. Senderlandenes behov og hensyn vil derfor ikke bli behandlet eksplisitt. Senderlandene kan likevel opptre som en *ad hoc* kategori der det er relevant.

3.3 InnvandringsPolitikkUtformings-modell

3.3.1 InnvandringsPolitikkUtformings-modell 1 (IPU-modell 1)

På bakgrunn av disse tre variablene har jeg dannet noen praktiske kategorier som jeg har stilt opp i en tabell på følgende måte:

| Hensyn | Økonomiske hensyn | | | Nasjonal-kulturelle hensyn | | | Hensyn til politisk kultur og globale forpliktelser | | |
|-----------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|---|-----------------|-----------------|
| Behov | M Mottakerland | I Innvandrer | S Senderland | M Mottakerland | I Innvandrer | S Senderland | M Mottakerland | I Innvandrer | S Senderland |
| Hensyn | | | | | | | | | |
| Adgangs Politikk | | | | | | | | | |
| Integrerings Politikk | | | | | | | | | |

Tabell 1: InnvandringsPolitikkUtformings-modellen (IPU-modell 1)

Hensikten med IPU-modell 1 er å kategorisere de behov og hensyn som er særlig viktig for de sentrale aktørene både når det gjelder adgangspolitik og integreringspolitikk. Modellen tar sikte på å presentere de polariserte posisjonene innenfor hver av rutene, så vel som mellom rutene. Slik kan modellen fungere som et forenklet sorteringsverktøy i forhold til ulike vestlig lands innvandringspolitikk. Kategoriene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende, og land vil bli karakterisert ut fra en kombinasjon av disse.

³⁵ Øst-Europa tilhører gruppen senderland. Da denne studien fokuserer på migrasjon fra "sør" til "nord" vil migrasjon internt i EU ikke være tema. Kategorien senderland vil dermed ekskludere Øst-Europa.

³⁶ Ulike land og ulike undersøkelser operer med forskjellige definisjoner av "innvandrer". Når jeg refererer til andre undersøkelser har jeg derfor forsøkt, så langt det lar seg gjøre, å presisere de respektive undersøkelsenes definisjon i den grad den bryter med den jeg tar utgangspunkt i; for eksempel "ikke-EU-borgere", "ikke-vestlige innvandrere" etc.

IPU-modell 1 vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4 og brukes som grunnlag for å beskrive hvilke behov og hensyn som preger vestlig innvandringspolitikk generelt. IPU-modell 1 vil også være utgangspunktet for analysen av Canada i kapittel fem. Her brukes modellen for å beskrive hva som karakteriserer kanadisk innvandringspolitikk spesielt.

Selv om IPU-modell 1 representerer en forenkling er den likevel kompleks med tre aktører (mottakerland, innvandrere, senderland), tre dominerende hensyn (økonomiske, nasjonal-kulturelle, politisk-kulturelle), og to politikkområder (adgang og integrering). Hver av 18 rutene i modellen rommer også en akse med to polariserte posisjoner. Nedenfor har jeg derfor valgt å utvikle en enklere IPU-modell 2 med fire ruter: to politikkområder og to diskurser som bygger på Habermas (1996). IPU-modell 2 skal vi bruke i kapittel fem og seks til å sammenligne ulike land på en enkel måte, og til å beskrive noen sentrale utviklingslinjer.

3.3.2 InnvandringsPolitikkUtformings-modell 2 (IPU-modell 2) - instrumentelle og moral-etiske hensyn

Ut fra IPU-modell 1 ser vi som sagt de ulike behovene og hensynene som må vektas. Stilt ovenfor spørsmålet om hvordan man bør utforme et lands innvandringspolitikk, altså hvilke behov og hensyn som skal gis prioritet, kan det med utgangspunkt i Habermas' diskursetikk³⁷ identifiseres tre diskurser³⁸ som vi kan diskutere innenfor. Dette er 1) en pragmatisk, 2) en etisk og 3) en moralsk diskurs. Utfallet av en kommunikativ prosess som denne avgjøres av argumentenes styrke og troverdighet som er betinget av hvilke problemer argumentasjonsutvekslingen tar sikte på å løse, altså hvilken diskurs det argumenteres innenfor. Den *pragmatiske* diskursen bygger på den utilitaristiske tradisjonen innenfor normativ teori (Eriksen & Weigård 1999:106). Med *pragmatisk diskurs* skal vi her forstå en diskurs der man diskuterer hvilke midler som er mest hensiktsmessig å bruke for å nå et gitt mål, ofte med sikte på å løse en praktisk problemstilling: "*Pragmatic questions pose themselves from the perspective of an actor seeking suitable means for realizing goals and preferences that are*

³⁷ Diskursetikk er, i følge Thomassen (2010:84) en normativ teori for hvordan vi kan nærme oss praktiske spørsmål knyttet til hvordan vi bør handle.

³⁸ Med diskurs forstår Habermas "*processes of argumentation and dialogue in which the claims implicit in the speech act are tested for their rational justifiability as true, correct or authentic*" (Bohman & Rehg 2009).

already given” (Habermas 1996:159). Pragmatisk diskurs vil vi i denne sammenheng omtale som *instrumentell* diskurs.

Den *etiske* og den *moralske diskurs* skiller seg fra den pragmatiske diskursen i det at det er uenighet om målet for handlingen. Den etiske diskursen kan knyttes til den aristoteliske tradisjonen og omhandler ”*what is good for me or us in the long run and in relation to a tradition or a way of life*” (Thomassen 2010:94) Det dreier seg om spørsmål knyttet til hvem man som kollektiv er, og ønsker å være, altså om selvforståelse og identitetsspørsmål som berører hvilke verdier vi ønsker å verne om. Den etiske diskursen er sterkt knyttet til et spesifikt kollektiv. Man vil følgelig ikke kunne komme fram til argumenter som har universell gyldighet innenfor en slik diskurs da dette vil medføre en imperialistisk handling der man påtvinger andre ens særegne verdier (:94).

Den moralske diskursen er derimot av en mer universell karakter og oppstår når man søker å finne svar som har gyldighet utover et spesifikt kollektiv og dets oppfatninger av hva som utgjør det gode liv. Det reises spørsmål om hva som er rettferdig og hvordan det er rimelig å forvente at vi oppfører oss når våre handlinger har betydning for andres interesser (jf. Kants kategoriske imperativ) (Eriksen & Weigård 1999:109). Argumentenes gyldighet og gjennomslagskraft er avhengig av at det er nøytralt i henhold til ulike kulturelle kontekster (:220). Den moralske diskursen innebærer en potensiell universaliseringsdiskurs der man i teorien skal kunne komme fram til rasjonell konsensus, altså et svar som blir allment akseptert som gyldig (:220). Selv om både den etiske og den moralske diskursen gir mening innenfor innvandringsdebatten vil jeg for enkelthetsens skyld slå disse sammen, og heller skille dem der det gir mening. Denne felles diskursen vil bli kalt den *moral-etiske diskursen*.

Eriksen og Weigård (:108) peker på at diskursene kan sees i sammenheng med Charles Taylor sitt skille mellom sterke og svake vurderinger. Spørsmål av en etisk eller moralsk karakter kan knyttes til *sterke* vurderinger: ”ved å komme til klarhet i slike spørsmål kan [man] oppnå større innsikt med hensyn til de mål man *egentlig* ønsker å realisere, og dermed unngå å gjøre viktige verdivalg som er basert på selvbedrag” (:109). En instrumentell diskurs kan derimot hevdes å ha form som en *svak* vurdering: ”vi kan velge ett alternativ framfor et annet fordi vi ganske enkelt

foretrekker det, uten at vi er forpliktet til å rettferdiggjøre denne preferansen verken overfor oss selv eller andre (:108).

Det er imidlertid viktig å presisere at dette er et *analytisk* skille. I praksis vil man ofte ikke kunne skille dem fra hverandre. Hva gjelder politikk dreier det seg blant annet om samfunnets offentlige mål- og middelvalg (Østerud 2007). Politikk kan altså diskuteres innenfor en instrumentell diskurs der målene tas for gitt. Karakteristisk for moderne samfunn er imidlertid at det er utbredt uenighet rundt mål, verdier og interesser. I så måte hevder Eriksen og Weigård (1999:219) at man må skifte til en mer moral-etisk diskurstype. Forut for politisk handling kan det dermed tenkes at det har foregått en mer moral-etisk diskusjon som for eksempel omhandler hvilke verdier som er essensiell for vårt kollektiv, og som innvandringspolitikken bør utformes på bakgrunn av. Det kan dermed reises spørsmål ved om det i det hele tatt er nyttig å anvende en instrumentell diskurs for å forstå vestlig innvandringspolitikk da dette er et særlig verdiladet felt. Jeg mener imidlertid at det er tjenlig i forhold til å fange opp mål-middel betraktninger knyttet til økonomiske vurderinger rundt innvandring.

Et praktisk eksempel på hvordan de tre diskursene kan virke kan her være nyttig: I mars 2007 gikk utviklingsminister Erik Solheim og daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen ut og sa at Norge kom til å trenge rundt 100 000 flere helsearbeidere de kommende årene. Løsningen de framsatte var arbeidsinnvandring: Norge måtte gjøre seg attraktiv i konkurransen om arbeidskraft. Fra å starte i en *instrumentell* diskurs, dreide debatten etter hvert over i en mer *moralsk* diskurs der det ble påpekt av flere debattanter at det ville være moralsk forkastelig å ”støvsuge Afrika for sykepleiere”.³⁹ Tidligere KrF-leder, Dagfinn Høybråten, uttrykte blant annet at ”[d]et er fullstendig uetisk å hente helsearbeidere fra fattige land for å avhjelpe rike land i Vesten” (VG.no 28.3.2007). Den framsatte løsningen fremprovoserte en debatt om hvem Norge som kollektiv er og ønsker å være (en *etisk* diskurs).

Med utgangspunkt i diskursene ovenfor kan vi dermed utvikle IPU-modell 2, som vist til nedenfor i *tabell 2*. På bakgrunn av de behov og hensyn som er dominerende i et

³⁹ ”Vil ikke støvsuge Afrika for sykepleiere” VG 28.3.2007 <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=170595> (hentet 28.7.2010).

lands innvandringspolitikk kan vi plassere landet under en instrumentell eller en moral-etisk diskurs både når det gjelder adgangspolitik og integreringspolitikk. Hensikten er altså ikke å gi en fullstendig og uttømmende

| | Instrumentell diskurs | Moral-etisk diskurs |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Adgangs politikk | | |
| Integrerings politikk | | |

Tabell 2: IPU-modell 2

oversikt over alle de behov og hensyn som preger utformingen av et lands innvandringspolitikk, men tjener heller til å gi en forenklet og overordnet fremstilling. Selv om noe vil gå tapt i en forenkling av IPU-modell 1 mener jeg IPU-modell 2 vil gjøre det lettere sammenligne ulike lands innvandringspolitikk og gjøre den normative målestokken mer eksplisitt. Vi skal bruke IPU-modell 2 i kapittel fem og seks.

3.4 Oppsummering: Hvordan kan vi forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer?

I del en har vi sett at vestlig innvandringspolitikk kan forstås med utgangspunkt i sentrale historiske utviklingstrekk, begreper, teorier og modeller. Jeg har vist til en kontekst som vi kan forstå vestlig innvandringspolitikk ut fra, og har i den forbindelse pekt på at vi i etterkrigstiden har sett en kraftig intensivering av migrasjonsprosesser på tvers av landegrenser. To overnasjonale konvensjoner har vært av særlig betydning i forhold til å forstå de vestlige landenes respons på denne utviklingen: *Flyktningkonvensjonen* har hatt betydning for adgangspolitikken. Alle de vestlige landene har i dag utviklet en asyl- og flyktningpolitikk. *Menneskerettighetserklæringen* har vært viktig i forhold til å regulere interne forhold. Den har hatt betydning i forhold til å sikre ikke-statsborgere (permanente-, midlertidige innvandrere, asylsøkere og flyktninger) visse grunnleggende sivile og sosiale retter. De politiske rettighetene har derimot blitt forbeholdt statsborgere.

De vestlige nasjonalstatene har likevel langt på vei forblitt suveren i forhold til hvilken innvandringspolitikk de har utformet. Dette har gitt stor innvandringspolitisk variasjon. Jeg har pekt på et særlig skille mellom mer "etniske" europeiske stater og bosetternasjonene Australia, USA og Canada. Canada utpeker seg som et særlig vellykket innvandringsland, og jeg har vist til en økning av undersøkelser som nettopp søker å identifisere hvem som er mest vellykket, og hvilke suksessfaktorer de bygger

på. I den forbindelse har jeg presentert en *sprednings- og harmoniseringstese*. Denne tesen handler om at identifiserte suksessfaktorer sprer seg på tvers av land, og fører til en harmonisering av landenes innvandringspolitikk.

Hvordan de ulike vestlige landene har utformet sin innvandringspolitikk, hva det er som spres, og hva det er vi eventuelt harmoniseres mot kan det imidlertid være vanskelig å få oversikt over da innvandring utgjør et politisert og uoversiktlig felt med tilhørende uklare begreper. Jeg har i så måte argumentert for bruk av begrepsanalyse som en måte å bote på flertydige begreper, og presenterte i den forbindelse Adcock og Collier sin ”validitetsmodell”. I et forsøk på å skape oversikt over feltet har jeg vist at det kan være nyttig å forstå begrepet ”innvandringspolitikk” som et samlebegrep bestående ”adgangspolitikk” og ”integreringspolitikk”. De to politikkområdene påvirker hverandre, og gjennom å forbeholde ”innvandringspolitikk” til en samlet politikk sikrer vi at vi har et begrep som kan fange opp den gjensidige påvirkningen. Ved sammenligninger av land har jeg i så måte vist at det er viktig å se på både adgangspolitikk og integreringspolitikk.

Variasjon i utforming av adgangs- og integreringspolitikk, har jeg vist at kan skyldes ulik vektning av sentrale hensyn: 1) økonomiske, 2) nasjonal-kulturelle og 3) politisk-kulturelle. I tillegg til hensyn har jeg vist at de berørte aktørene (mottakerland, innvandrere og senderland) har ulike behov i forhold til utforming av innvandringspolitikk. Hvilke behov og hensyn som vektlegges i utformingen av ens innvandringspolitikk kan videre forstås ut fra aktuell politisk teori: om man er liberalist eller kommunitarist. Under utforming av adgangspolitikk har jeg vist at disse kan forstås som en pro og en contra innvandringsposisjon. I forhold til integreringspolitikk har jeg argumentert for at multikulturalismen kan forstås som uttrykk for et liberalt standpunkt, mens en tynn assimileringstilnærming kan forstås som uttrykk for et kommunitaristisk standpunkt.

På bakgrunn av disse begrepene har jeg utformet InnvandringsPolitikkUtformingsmodell 1 (IPU-modell 1) som jeg mener er tjenlig for å skape oversikt over, og forstå utforming av vestlig innvandringspolitikk. Videre har jeg utviklet en forenklet IPU-modell 2 med utgangspunkt i Habermas’ diskursetikk. De behov og hensyn som preger et lands innvandringspolitikk kan i henhold til denne kategoriseres innenfor to

diskurser: en instrumentell og en moral-etisk. Med dette skille kan vi bedre forstå hvilke vurderinger som dominerer i utformingen av et lands innvandringspolitikk.

Del II: Hvilke behov og hensyn preger vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt?

I kapittel to presenterte jeg en tese om at ulike vestlige lands innvandringspolitikk er i ferd med å harmoniseres. Hva slags innvandringspolitikk er det vestlige land nå harmoniseres mot? Dette skal jeg se nærmere på i del to. Jeg vil først redegjøre nærmere for fremtredende behov og hensyn som preger debatten rundt utforming av vestlig innvandringspolitikk. Dette gjøres med utgangspunkt i IPU-modell 1. Deretter forsøker jeg å se på hva som karakteriserer den kanadiske suksessen, og hvordan vi kan forstå den. Siden Canada holdes for å være et foregangsland, er en antakelse at kanadisk innvandringspolitikk kan ha inspirert andre, mindre vellykkede land. I så måte forsøker jeg å se funnene jeg har gjort i forhold til vestlig innvandringspolitikk generelt og kanadisk innvandringspolitikk spesielt, i sammenheng for å identifisere noen utviklingstrekk ved vestlig innvandringspolitikk. For å bedre belyse hvilken utvikling det er vi ser, vil jeg bringe inn eksempler fra innvandringspolitikken til Danmark, Nederland og Norge.

4. Fremtredende behov og hensyn i vestlig innvandringspolitikk

Dette kapitlet søker å skape en oversikt over *de behov og hensyn som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt*. I en omfattende og kompleks debatt om innvandringspolitikk kan det være vanskelig å få øye på hva de sentrale diskusjonene rundt utforming av innvandringspolitikk går ut på. Et søk på A-tekst på ordet ”innvandring” gir 20431 treff, og på ordet ”integrering” gir 19313 treff (søk gjort 7.11.2011). Dette viser at jeg beveger meg i et stort felt. For å skape oversikt og oppdage noen generelle og typiske mønstre som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk, har det derfor vært nødvendig med en avgrensning. En metodisk utfordring har vært hvordan datamaterialet skal velges ut. Da målet var å finne frem til de mest fremtredende argumentene i debatten rundt utforming av vestlig

innvandringspolitikk har jeg benyttet meg av strategisk utvelging. Utvelgingen baserer seg på en systematisk vurdering av hvilke argumenter som opptrer hyppig og som er undergitt stor oppmerksomhet. Disse argumentene antas å ha størst relevans i forhold til problemstillingen min. For å kunne foreta denne utvelgingen har det vært nødvendig med inngående kunnskap om innvandringsdebatten. Denne kunnskapen har jeg opparbeidet meg ved å lese debattinnlegg i aviser, forskning og faglitteratur, såkalt sekundær data. Videre har det vært nødvendig å forenkle og sammenfatte de ulike argumentene for å kunne kategorisere⁴⁰ og sortere debatten. I det følgende vil jeg presentere kategoriseringen i henhold til IPU-modell 1. Jeg vil ta utgangspunkt i en skala med de polariserte posisjonene som har blitt presentert i kapittel tre: en pro - contra posisjon under adgangspolitik, og en assimilering - multikulturalisme posisjon under integreringspolitikk. Jeg vil først presentere de behov og hensyn som er sentrale for innvandrerne under adgang, og dernest under integrering. Deretter vil jeg gjøre det samme i forhold til mottakerlandenes behov og hensyn.

4.1 Innvandrernes adgangspolitiske behov - frivillig eller tvungen?

I henhold til IPU-modell 1 har innvandrere tre dominerende behov ved migrasjon: Økonomiske, etnisk-kulturelle og politisk-kulturelle. Innvandrere som velger å migrere fra sitt hjemland med utgangspunkt i *økonomiske behov*, som for eksempel å bedre sin økonomiske levestandard blir av FN kalt *økonomiske innvandrere*. De antas å ha tatt et frivillig valg om å forlate sitt hjemland. Dette gjør at de ikke faller inn under flyktningdefinisjonen. Mye av asylpolitikken, særlig på begynnelsen av 90-tallet, handlet i følge Brochmann (2006:70) om å skille de politiske flyktningene fra de økonomiske, de verdige fra de uverdige. Flyktningdefinisjonene har i den forbindelse blitt kritisert for å være for snever. Det argumenteres for at innvandrernes økonomiske behov kan oppleves vel så presserende som en naturkatastrofe. En bonde som ikke kan forsørge sin familie fordi avlingen slår feil ser kanskje ikke noen annen utvei enn å migrere til rikere land for å jobbe og sende penger hjem. I bosetterland som USA og Canada hevdes det å være større aksept for økonomiske innvandrere enn i Vest-Europa. Dette kan tenkes å henge sammen med at landene bygger på et narrativ om at nasjonen er bygget opp av mennesker som har migrert for å skape seg et bedre

⁴⁰ En kategori er en samling eller en klasse av fenomener med bestemte felles egenskaper (Grønmo 2007:248).

liv, "the pursuit of happiness" som det heter i den amerikanske uavhengighetserklæringen.

Migrasjon med utgangspunkt i *etnisk-kulturelle behov* er ofte av en mer tvungen karakter enn det vi ser hos de økonomiske innvandrerne og kan knyttes til Flyktningkonvensjonen. Dette dreier seg om mennesker som er på flukt fra et kulturelt undertrykkende regime og som har et beskyttelsesbehov som de søker å dekke hos mottakerlandene. I henhold til Flyktningkonvensjonen er land pliktig til å hjelpe mennesker som har et beskyttelsesbehov, for eksempel kvinner som er på flukt fra omskjæring eller fra tvangsgifting. Det samme gjelder for innvandrernes *politiske behov*. Det dreier seg hovedsakelig om flyktninger som har et beskyttelsesbehov fordi de blir forfulgt på bakgrunn av sin politiske overbevisning. Innvandrernes etnisk-kulturelle og politiske behov for å reise kan imidlertid også være av en frivillig karakter. Migrantene liker rett og slett ikke den nasjonale eller den politiske kulturen i sitt hjemland.

For en potensiell migrant vil det være flere forhold som kan tale i mot migrasjon. I forhold til økonomi dreier det seg om faren for redusert verdi av innvandrernes ervervede kompetanse og status ved migrasjon. Dette omtales gjerne som *brain-waste* (Özden & Schiff 2006:12). Hva gjelder etnisk-kulturelle behov kan det tenkes å dreie seg om fare for diskriminering og tap av kulturell identitet. I en studie gjort av gjestearbeidere i Norge hevder sosialantropolog Reidar Grønhaug (1975) at innvandrere ofte føler seg fremmedgjort, lite kompetent og lite verdsatt da "deres medbrakte kunnskap og kompetanse kjennes ugyldig i møte med nordmenn. Deres regler og verdier er ikke gangbare, fordi muligheten til å definere samhandlingssituasjoner på en bestemt måte ikke er likt fordelt" (i Fuglerud 2006:119). I forhold til politiske behov kan det formuleres et lignende argument. Innvandrerne risikerer å miste sin politiske tilhørighet. Om det er slik at mottakerlandet vektlegger denne typen argumenter for å føre en restriktiv adgangspolitik, kan en slik argumentasjon hevdes å være paternalistisk⁴¹: Innvandrernes frihet til å migrere begrenses uten deres samtykke. Deres valg overstyres "for deres egen skyld". En rimelig antakelse er imidlertid at mennesker

⁴¹ "Paternalism is the interference of a state or an individual with another person, against their will, and justified by a claim that the person interfered with will be better off or protected from harm" (Dworkin 2010:1).

som velger å migrere er autonome og rasjonelle individer som er i stand til å avgjøre hva som er til sitt eget beste, og å handle der etter. I så måte kan en slik paternalistisk argumentasjon hevdes å ha begrenset gyldighet.

4.2 Innvandrernes integreringspolitiske behov - grad av tilpasning

I forhold til innvandrernes *økonomiske behov* under integrering dreier det seg, som for folk flest, om å skaffe penger til å kunne forsørge seg selv og sin familie. Mange mener at det er sammenfall mellom mottakerlandets og innvandrernes økonomiske interesser på dette området, nemlig å komme i arbeid: *"Arbeid har betydning for den enkeltes muligheter til deltakelse, selvrealisering og forsørgelse, og bidrar til å øke både den individuelle og kollektive velferden"* (NOU 2011:7:87). Koopmans (2008:11) hevder imidlertid at i sjenerøse velferdsstater vil det være slik at noen innvandrere, særlig lavt utdannede, ikke vil arbeide. Koopmans (:11-12) tar utgangspunkt i teorien om *"rational choice"*⁴², og gir tre ulike svar på hvorfor det er slik: 1) Innvandrere med lav utdanning stiller ofte svakere i arbeidsmarkedet. De vil dermed tendere mot å migrere til land med relativt lik inntektsfordeling, og som gir de dårlig stilte gruppene relativt god beskyttelse mot økonomisk motgang. 2) I sjenerøse velferdsstater vil innvandrere ikke ha noen insentiver til å investere i forbedring av sin egen human kapital for å få arbeid da de kan opprettholde en forholdsvis anstendig levestandard uten denne tilpasningen. 3) Levestandarden man kan ha i en sjenerøs velferdsstat vil i mange tilfeller overgå den levestandarden som innvandrerne hadde i sitt opprinnelsesland, som jo er deres eneste sammenligningsgrunnlag. Følgelig kan lavt utdannede innvandrere være tilfreds med den livsstilen de kan ha ved hjelp av velferdsgoder i sjenerøse velferdsstater, og dermed velge å la være å arbeide.

En utfordring for de innvandrerne som ønsker å arbeide er å få tilgang til arbeidsmarkedet på lik linje med den øvrige befolkningen. Diskriminering og fordommer kan være til hinder for innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedet, og generell integrasjon i den økonomiske sfæren. I vestlige mottakerland går debatten om hvordan man kan få bukt med diskriminering og fordommer slik at innvandrerne lettere kan få godkjent sine attester, ta i bruk sine kvalifikasjoner, og få tilgang til

⁴² "Sometimes called formal political theory, it draws heavily upon the example of economic theory in building up models based upon procedural rules, usually about the rationally self-interested behavior of individuals" (Heywood 2004:246).

arbeidsmarkedet. Som nevnt ovenfor risikerer innvandrerne en *brain-waste* når de migrerer. Flere studier viser at innvandrere tjener mindre enn de innfødte og at utdannede innvandrere må ta jobber som de er overkvalifisert for, såkalt *unskilled work* (Özden & Schiff 2006:12). Dette innebærer tap av ressurser for mottakersamfunn, og ikke minst tap av investering og status for innvandrerne. For innvandrerne kan dette virke demotiverende og være et stort hinder i forhold til den generelle integreringsprosessen. I verste fall kan det føre til at det som oppleves som urettferdig behandling fører til en fremmedgjøring og en radikalisering av innvandrergrupper. Dette er en utbredt frykt i mange mottakerland.

Mens innvandrernes økonomiske behov kan synes mer entydig, står innvandrerne i integreringsprosessen ovenfor et dilemma i forbindelse med sine *etnisk-kulturelle behov*. Skal man velge å legge vekk sine egne regler, normer og verdier, og adoptere mottakersamfunnets, i praksis la seg assimilere? Eller skal man velge å beholde sitt kulturelle særpreg? I følge Grønhaug (1975) er det rimelig å anta at noen innvandrere vil velge å dempe enkelte utpregede kulturelle særtrekk for å ”passe bedre inn” i sitt nye hjemland for på den måten å få lettere tilgang til for eksempel arbeid eller boligmarked (i Fuglerud 2008:120). Brubaker (2001:543) peker på at innvandrere må sees som aktive subjekter der assimilering kan være noe som oppnås av innvandrerne selv. Dette skjer ikke nødvendigvis som resultat av et bevisst valg, men som uintenderte konsekvenser av hvordan man handler og hvilke valg man tar.

En annen tilnærming er å velge å bevare sitt kulturelle særpreg. I følge denne posisjonen har innvandrerne et behov for anerkjennelse for at man er del av en kultur i den forstand at man henter sin verdensforståelse, sitt moralske rammeverk og sin personlige identitet, fra den kulturen man har levd i (Heywood 2004:215). Dette har blitt kalt ”*the multicultural hypothesis*”:

”Many studies have shown that immigrants do best, both in terms of psychological well-being and sociocultural outcomes, when they are able to combine their ethnic identity with a new national identity” (Kymlicka 2008-09:10).

Innvandrerens *politiske behov* i forhold til integreringspolitikken dreier seg om grad av påvirkning på det nye samfunnet man lever i, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Som vist er det først og fremst gjennom å bli statsborger at man har krav på de politiske rettighetene. Slik får man tilgang til de politiske kanalene som man kan anvende for fremme forslag og krav. Ved at innvandrerne har stemmerett blir de

politiske myndighetene tvunget til å være lydhør ovenfor innvandrernes behov for å få opplutning. I den grad innvandrere ikke ønsker å bli statsborgere og få tilgang til de politiske rettighetene, hevder forskning at dette skyldes at ikke alle land åpner opp for dobbelt statsborgerskap.⁴³ Dermed må innvandrere si fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap for å kunne bli statsborger i mottakerlandet. De mister på den måten den politiske tilknytningen til sitt fødeland. Dette kan for eksempel tenkes å være en vanskelig avgjørelse å ta dersom man har måttet flykte fra ens fødeland på grunn av ens politiske overbevisning og innsats.

4.3 Mottakerlandenes adgangspolitiske behov

4.3.1 Innvandring - lønnsomt eller ulønnsomt?

Hensyn til økonomi har fått stadig mer oppmerksomhet i den vestlige innvandringsdebatten (TAFRI 2009). Man har sett en ”økonomisering” av innvandrere: Gjennom såkalte ”innvandringsregnskap” forsøker mottakerland å danne seg et bilde av kostnader og gevinster med innvandring. ”Innvandringsmotstandere” tar utgangspunkt i at innvandring er ulønnsomt og vil belaste velferdsordningene, og går inn for å begrense innvandring. I følge The Economist er ”[i]mmigration unpopular in rich countries because people overestimate its cost and underestimate its benefits”.⁴⁴ Debatten om innvandring som en belastning for velferdsstaten har særlig satt sitt preg på den vesteuropeiske adgangsbatten. Dette til tross for utbredt enighet rundt de vestlige landenes behov for innvandring i forbindelse med demografiske endringer som eldrebølgen og lave fødselsrater (Joppke 2007:4). En restriktiv adgangspolitikk har, som vist i kapittel to, gjort at innvandring fra senderland i all hovedsak har kommet som familieinnvandrere, flyktninger og asylsøkere. Flyktninger og asylsøkere har ofte en traumatisk fortid, og lav eller ingen utdanning. Dette vanskeliggjør integreringsprosessen. I følge Koopmans bør mottakerland søke å begrense inntak av lavt utdannede innvandrere, og da særlig familieinnvandrere, dersom man skal kunne bevare en bærekraftig velferdsstat.⁴⁵

Dette har gitt næring til en debatt om endring av adgangspolitikk i retning av større

⁴³ Canadian Civil Liberties Association (CCLA), Who Belongs? Rights, benefits, obligations and immigration status. A discussion paper (2010:9).

⁴⁴ ”The Future of Mobility” i The Economist, 26.5.2011. <http://www.economist.com/node/18741382>

⁴⁵ Professor: - Norsk integreringspolitikk er for bløthjertet” NRK, 18.3.2010 <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7045104> (hentet 15.4.2011).

seleksjon. Ideer hentes fra bosetterland som Canada og Australia. Disse landene ser innvandring mer fra et ressursperspektiv. Med innvandring vokser økonomien til mottakerlandene ved at flere mennesker tilføres. Innvandrerne utgjør etterspurt arbeidskraft, og kan med sin flerspråklige og kulturelle kompetanse, utdanning og nettverk fra hjemland gi mottakerlandene et komparativt fortrinn. En annen fordel kan være at innvandrerne gir tilgang til nye markeder i en globalisert økonomi (Reitz 2006:7). Således er innvandring et middel til å skape økonomisk vekst. Disse landene stiller seg dermed positiv til innvandring av hensyn til mottakerlandets økonomiske egeninteresser.

At innvandring skal bidra til økonomisk vekst hevdes imidlertid å være forbeholdt at de får inn ”riktig” type innvandrere. I følge den amerikanske økonomen, George J. Borjas (1995), er det sannsynlig at innvandring vil virke positivt på mottakerlandet dersom innvandrernes kompetanse er tilstrekkelig forskjellig fra den eksisterende befolkningen. I likhet med Koopmans (2008) hevder Borjas (1994) at høyt utdannede og tilpasningsdyktige innvandrere gir økonomiske fordeler for mottakerlandet. Lavt utdannede innvandrere er derimot mindre tilpasningsdyktig og mer avhengig av de sosiale godene. Følger vi denne logikken blir hovedmålet å redusere den økonomiske påkjenningen som innvandring kan påføre et land. Dette gjøres ved å optimalisere størrelsen og kompetansesammensetningen til innvandrerpopulasjonen ved bruk av *skill-filters*. Canada og Australia har som sagt tatt i bruk et slikt filter, kjent som *poengsystemet*. Dette er en adgangspolitisk strategi som selekterer innvandrere med utgangspunkt i teorien om human kapital, og er ment å sikre landene en *brain-gain*. Human kapital viser til en persons kompetanse (evner, kunnskap, ferdigheter og holdninger) som, ut fra et perspektiv om økonomisk vekst, gjør de egnet som arbeidskraft. Poengsystemet kobler fortjeneste med human kapital, og brukes for å vurdere innvandrernes produktivitet og økonomiske bidrag til mottakerlandet.

Et eksempel på land som fører en fullstendig åpen adgangspolitikk finnes ikke per i dag. Argumentasjonen for fri innvandring av hensyn til de økonomiske fordelene det gir er likevel synlig i innvandringsdebatten. Goldin, Cameron og Balarajan hevder blant annet i boken *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future* (2011) at dersom rike land øker sitt inntak av innvandrere fra fattige land slik at deres egen arbeidsstyrke øker med tre prosent, vil verden øke sin

totale rikdom med 356 milliarder i året (The Economist 26.5.11). I følge The Economist hevder forfatterne videre at:

"Completely opening borders would add an astonishing \$39 trillion over 25 years to the global economy. That is more than 500 times the amount the rich world spends on foreign aid each year. Migration is the most effective tool yet devised for reducing global poverty" (The Economist 26.5.2011).

Dette argumentet har de siste årene blitt utviklet som en reaksjon på den utbredte *brain-drain* hypotesen, altså de negative virkningene som migrasjon antas å ha for senderland. *Brain-drain* handler om at høyt utdannende og spesialiserte mennesker migrerer fra fattige til rikere land, og slik sett tapper fattige land for kompetanse som de selv har bruk for. Tidligere president for den Europeiske Union, Hans Gert Pöttering, har blant annet kritisert EU for å prøve å tiltrekke seg kvalifiserte innvandrere fra Afrika som landene selv trenger (Petropulos 2010).⁴⁶

En uttalt innvending mot *brain-drain* hypotesen er at den ikke inkluderer individets rett til selv å velge sine handlinger. Kan man kreve at en person fra Ghana, som har reist til Canada for å utdanne seg til å bli lege og startet et liv der, skal reise tilbake til sitt opprinnelsesland for å avhjelpe legemangel i fødelandet? Et mer sentralt motargument omhandler imidlertid de økonomiske fordelene migrasjon hevdes å gi senderlandene:

"Poor countries may suffer when they lose their best brains to the West: 43% of Liberian doctors, for example, now work in North America. But the prospect of migrating spurs people in poor countries to acquire marketable skills. Some then decide not to migrate after all. Others spend several years abroad but then return home with new skills, new contacts and a pot of savings to invest. Overall the brain drain actually helps poor countries" (The Economist 26.5.2011).

Det mest åpenbare bidraget som migrasjon gir senderland er økt turisme, der personer som tidligere har migrert vender tilbake på ferie, og *remittering*. Remittering handler om at migranter sender penger hjem.⁴⁷ I følge Verdensbanken tilbakeførte migranter fra utviklingsland 325 milliarder dollar i 2010 (The Economist 26.5.11). I Libanon, Lesotho, Nepal og Tadsjikistan utgjør remittering mer enn 20% av bruttonasjonalprodukt. En studie gjort av Ghanesiske migranter viser at de tilbakeførte flere ganger så mye penger som det kostet å utdanne dem:

⁴⁶ "Einwanderung ist Kolonialismus", Petropulos, Kostas Von i Zeit, 30.10.2010
<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-10/facharbeitermangel-einwanderung?page=1>
(hentet 15.4.2011).

⁴⁷ "An additional way in which the multiplying effect of remittances may be appreciated is in terms of more varied and diffuse economic consequences, termed here as "the 5 T's": remittances transfers, telecommunication, tourism, (nostalgic) trade, and (air) transportation" (Orozco 2004:12).

"The study finds that once remittances are taken into account, the cost of education would have to be 5.6 times the official figure to make it a losing proposition for Ghana" (The Economist 26.5.2011)⁴⁸.

Studier viser også at migrasjon gir insentiver til utdanning da land som Storbritannia, Canada og Australia har innvandringsregler som favoriserer høyt utdannede:

"A study of Cape Verdeans finds that an increase of ten percentage points in young people's perceived probability of emigrating raises the probability of their completing secondary school by around eight points" (The Economist 26.5.2011).

4.3.2 Kulturelt mangfold - en berikelse eller et problem?

Hva gjelder mottakerlandenes adgangspolitik kan det under nasjonal-kulturelle behov skilles mellom de landene som ser innvandring og påfølgende kulturelt mangfold som en trussel, og de landene som ser det som en berikelse. Land som ser innvandrernes medbrakte kultur som en trussel majoritetskulturen går inn for å begrense innvandring. Dette gjelder, som vi har vært inne på, for mer "etniske" stater:

"In many countries, native-born citizens with a strong sense of national identity or national pride tend to be more distrustful of immigrants, who are seen as a threat to their cherished national identity" (Sides & Citrin 2007).

Her gir det mening å skille mellom innvandrere i forhold til hvor forskjellig deres kultur er fra mottakerlandets kultur; man sammenligner på bakgrunn av en gradering av kulturvariasjon (Fulgerud 2006:196). Jo større innvandrernes antatte kulturelle avstand til majoritetskultur er, jo mer problematisk oppleves innvandringen. I vesten synes det å være særlig bekymring knyttet til muslimer og deres medbrakte kultur. I Danmark har for eksempel Pia Kjærsgaard, partileder for Dansk Folkeparti, uttrykt at de ønsker å stenge dørene for all innvandring fra "ikke-vestlige" land. Hun skal ha sagt at *"Vi skal ikke være så redde for å si at ja, vi diskriminerer, men vi gjør det fordi det er til vårt eget beste"* (Dagsavisen 10.11.10).⁴⁹ Dette viser hvordan forestillinger om innvandrernes kultur kan virke inn på et lands adgangspolitik.

De landene som stiller seg positiv til innvandring ut fra et argument om nasjonal kultur, ser kulturelt mangfold som en berikelse for mottakerlandet. Gjennom innvandring kan man få viktige impulser som kan bidra til innsikt i, korreksjon og fornyelse av eksisterende kultur. Samtidig kan et flerkulturelt samfunn gjøre mottakerland mer tilpasset den globaliserte verden vi lever i. En innvandringspolitikk som eksplisitt omfavner denne posisjonen er, som vi har sett, multikulturalismen.

⁴⁸ "Drain or Gain?" i The Economist 26.5.2011 <http://www.economist.com/node/18741382>

⁴⁹ "Pia styrer dansk innvandring" Erik Sagflaet i Dagsavisen 10.11.2010 <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=055006201011102A1C2T4EAMUL3LMFVC18FCZR100001010314&servicelD=2> (hentet 30.11.2011).

4.3.3 Innvandringens virkning på demokratiet og den politiske kulturen

I kjølevannet av terrorangrepet på USA den 11. september 2001 har innvandringens innvirkning på den politiske kulturen i mottakerlandene kommet særlig i søkelyset. Utfordringen synes å være at demokratier har stor toleranse for at opposisjonelle grupper, gjennom det politiske systemet, kan fremme behov og krav som ikke kan aksepteres i et liberalt samfunn. I den forbindelse har mange mottakersamfunn kjent på den potensielle trusselen som innvandring fra udemokratiske land utgjør for den vestlige politiske kulturen. Ytterpunktene kan følgelig hevdes å dreie seg rundt de som argumenterer for å begrense innvandring med utgangspunkt i antakelsen om at innvandring utgjør en trussel mot det politiske systemet; og de som ser innvandring som en ressurs, som en kraft som utfordrer eksisterende politisk praksis og tilpasser den til en stadig mer globalisert verden.

De landene som er negativ til innvandring av hensyn til politisk kultur antar at økt etnisk mangfold vil resultere i mer konflikt mellom de ulike gruppene internt i samfunnet (Harell & Stolle 2010:239). Kjernen i denne posisjonen kan oppsummeres som følger: *"At the heart of these debates is a question of how much, and what types of, diversity a political community can support while still maintaining democratic institutions and social cohesion"* (:241). I følge den politiske filosofen Thomas Christiano (2008:1) representerer de moderne liberale demokratiene en særs viktig oppnåelse i forhold til målet om å realisere rettferdighet og det felles gode for alle mennesker, altså verdensfred. Ideen om verdensfred kan spores tilbake til Kants grunnleggende artikkel *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* fra 1795 (Lutz-Bachmann 1997). Der presenterer Kant en plan, en internasjonal traktat, for vedvarende fred mellom nasjoner og folk gjennom etablering av såkalt *league of nation*. Dette er inspirasjonskilden bak opprettelsen av FN (:59). Christiano ser det følgelig som en viktig oppgave å beskytte de demokratiske statene mot krefter som kan undergrave deres demokratiske karakter, og den politiske kulturen som sådan. I den grad storskala innvandring utgjør en slik undergravende kraft, bør en slik politikk avvises da det vil ødelegge de institusjonene Christiano (2008:2) ser som en forutsetning for å realisere kosmopolitisk fred i fremtiden. Han understreker imidlertid at de empiriske funnene på dette området ikke er konkluderende:

"If open immigration were to undermine the proper functioning of democratic states (and that remains a big if) then that would undermine the main route to the cosmopolitan political community which alone can fully implement distributive justice on a global scale" (:22).

I kontrast til denne posisjonen har vi de som av hensyn til politisk kultur stiller seg positiv til innvandring. Her er blant annet den såkalte "kontakt-hypotesen" sentral. Den hevder at når mennesker med ulik bakgrunn samhandler med hverandre blir fremmedfiendtligheten redusert (Harell & Stolle 2010:238). Jo flere innvandrere, jo bedre. Et mangfoldig samfunn med et høyt antall innvandrere skal i henhold til denne hypotesen bidra til å skape mer tolerante holdninger hos majoritetsbefolkningen. Iris Marion Young (1999) argumenterer blant annet i artikkelen *Difference as a Resource* for å øke mangfoldet. Ulike grupper har ulike erfaringer og perspektiver, og dette kan være et gode for demokratiet. Young (1999:385) opererer imidlertid ikke med en essensialistisk forståelse av kulturelle grupper, men mener at *"Group differentiation is best understood as a function of structural relations rather than constituted from some common attributes or dispositions of group members"*. Den sosiale posisjonen av gruppeforskjeller gir individer noen felles perspektiver på det sosiale liv, heller enn at individene blir posisjonert som gruppe-medlemmer fordi de har felles identitet eller interesser som skiller de fra andre. Young er talsmann for *politics of difference*, og gir et deliberativt forsvar for mangfold. Hun peker på at 1) ulike perspektiver motiverer debattanter til å uttrykke sine krav ved å henvise til et krav om rettferdighet, heller enn egeninteresser; 2) konfrontasjon mellom ulike perspektiver, interesser og kulturspesifikke meninger viser at ens oppfatning av verden er subjektiv og forankret i en kontekst; og 3) det å uttrykke, stille spørsmål ved, og utfordre ulik kunnskap kan generere mer sosial kunnskap.

Uavhengig av om de vestlige landene stiller seg positiv eller negativ til innvandring med utgangspunkt i virkningen det har på den politiske kulturen, må de vestlige landene opprettholde sine globale forpliktelser dersom de skal ha legitimitet og et godt internasjonalt omdømme. Dette innebærer at de vestlige landene gir beskyttelse til flyktninger og asylsøkere som med fare for sitt eget liv ikke kan reise tilbake til sitt hjemland. De vestlige landene opprettholder sine internasjonale forpliktelser i ulik grad, forstått som antall flyktninger de tar imot, befolkningsstørrelse tatt i betraktning.

4.4 Mottakerlandenes integreringspolitiske behov

4.4.1 Den økonomiske sfære - integrering gjennom arbeid

Når innvandrerne har fått adgang til mottakerlandene begynner integreringsprosessen. Landene stilles ovenfor viktige dilemmaer i forhold til hvilken strategi de skal ta i bruk for å lykkes med å integrere innvandrerne i samfunnet. Et første dilemma er om man i det hele tatt skal utforme en integreringspolitikk, eller om de utfordringene som oppstår skal behandles som del av den generelle sosialpolitikken. Kan ikke innvandrerbarn like gjerne behandles som en del av skolepolitikken heller enn integreringspolitikken? Kan ikke helsesjekk av muslimske kvinner behandles som en helsepolitisk problemstilling heller enn et spørsmål om integrering? USA er, som sagt, et eksempel på et land som ikke har utviklet en uttalt integreringspolitikk. Dette kan tenkes å ha sammenheng med at USA er et land bygget på innvandring. Det kan dermed synes merkelig å utvikle et eget politikfelt for å bistå innvandrere med en prosess de alltid har mestret på egenhånd.

At USA ikke har utviklet en integreringspolitikk kan videre henge sammen med at USA ikke har en omfattende velferdsstat (Brochmann 2006:102). Integreringspolitikk kommer inn under velferdsstaten, og filosofien om at staten har ansvar for at fellesskapet skal få dekket sine primære behov som arbeid, inntekt, bolig, utdanning, helsepleie, trygghet under sykdom og alderdom. Hvor omfattende integreringspolitikken er samsvarer dermed ofte med hvor omfattende velferdsstaten er. I så måte kan man si at det er den samme sjenerøsiteten som ligger bak utviklingen av velferdsstaten som har fått de vesteuropeiske landene opp i "uføret" med vanskeligstilte flykninger og asylsøkere, og faren for å undergrave velferdsstaten ved høyt uttak av velferdsgoder. I følge Joppke (2007:7) har vi som følge av høy arbeidsledighet og velferdsavhengighet blant innvandrerne og deres etterkommere i Vest-Europa sett en reorientering fra fokus på kulturell anerkjennelse til arbeid og sosioøkonomisk integrering. Grovt sagt kan dette sees som en overgang fra det jeg i kapittel tre kalte en *multikulturalistisk*- til en *tynn* assimileringstilnærming.

En multikulturalistisk tilnærming går som sagt inn for anerkjennelse av kulturelle forskjeller ved å tildele minoriteter særegne kulturelle rettigheter og beskyttelse mot diskriminering. Dette er ment til å beskytte minoriteter mot ekskludering, faktorer som skaper sosioøkonomisk marginalisering, og som hindrer innvandrere i å bli

fullverdige medlemmer av mottakerlandet (Kymlicka 1995, 2002, Young 1990). Koopmans (2008:1) hevder at denne tilnærmingen har hatt uintendert negativ virkning for velferdsstatene og den sosioøkonomiske integreringen av innvandrere i forhold til å skape likhet og deltakelse. Koopmans slutter seg til David Goodharts (2004) påstand om at et større etnisk og kulturelt mangfold står i fare for å fragmentere den historiske koalisjonen som har bygget velferdsstaten, det såkalte ”*progressive dilemma*”:

”Social democrats, it is said, are faced with a tragic trade-off between sustaining their traditional agenda of economic redistribution and embracing ethnocultural diversity and multiculturalism” (Bating & Kymlicka 2006:5).

Koopmans (2008:2) argumenterer dermed for en mer tynn assimileringstilnærming. Som vist i kapittel tre har den et sterke fokus på opplæring i mottakerlandets historie, verdier, språk, (i motsetning til morsmål), mellomtnisk kontakt (i kontrast til segregering), og en mer begrenset tilgang til velferdsgoder og like rettigheter. Koopmans (2008:28-29) peker på at Tyskland, Østerrike og Sveits, som har ført en slik politikk, har lyktes bedre enn andre europeiske og mer multikulturalistiske land hva gjelder arbeidsmarkedsdeltakelse, grad av segregering og fengslingsrater. I Tyskland, Østerrike og Sveits har det vært vanskelig for innvandrere å bli statsborgere. Landene har gjort oppholdstillatelse avhengig av prestasjoner i arbeidsmarkedet og fravær av et kriminelt rulleblad (*insentivstruktur*) (:13). Innvandrere som blir langtidsavhengig av velferdssystemet risikerer her å bli kastet ut (:29). Videre har disse landene i liten grad etterkommet innvandrernes kulturelle behov (:28). I Europa har tildeling av rettigheter til innvandrere alltid vært inkrementell i den forstand at de har økt med lengden på oppholdet (Joppke 2007:9). Disse har imidlertid blitt utvidet og skjerpet, såkalt “*welfare chauvinism*”:

“Social programs might be preserved, but immigrants excluded from them through longer residency requirements” (Bating 2010:798).

I følge Koopmans (2008:13) vil land som fører en slik politikk gi en bedre økonomisk integrert innvandrerbefolkning, målt i høy arbeidsdeltakelse, enn land med mer sjenerøse velferdsstater og forholdvis lett tilgang til statsborgerskap. Dette fordi det her er knyttet større risiko og ulemper for innvandrerne til velferdsavhengighet (:13).

Til tross for grunnleggende forskjeller mellom en multikulturalistisk og en tynn assimileringstilnærming ser begge ut til å vektlegge integrering gjennom arbeid i stadig større grad. Dette kan skyldes at det langt på vei er uttalt enighet rundt målene

for økonomisk integrasjon. Ser vi for eksempel på indikatorene som brukes for å måle vellykket integrering ser vi at yrkesdeltakelse er blant de viktigste (Project I3 2006:54). Det handler om å utforme en integreringspolitikk som får innvandrerne raskt i arbeid slik at de ikke blir en byrde og en trussel for velferdsstaten, men bidrar til økonomisk vekst. *"The core concern now becomes to reconcile "social cohesion" with "economic efficiency" (...) The cure is, universally, inclusion through paid work"* (Schierup 2003:220). Tiltakene har vært rettet mot å kvalifisere og forberede innvandrerne til deltakelse på arbeidsmarkedet.

4.4.2 Uenighet rundt behovet for nasjonal kulturell konformitet

Med pluralismen som et faktum har de vestlige landene blitt stilt ovenfor utfordringer knyttet til hva som nå skal være det "sosiale limet" som skaper samhold og solidaritet.

I en kommentar rettet mot EU sier Habermas følgende (2003:97):

"It is undisputed that there can be no Europe-wide democratic will formation capable of enacting and legitimating positively coordinated and effective redistributive policies without an expanded basis of solidarity. Civic-solidarity, long limited to nation-states, will have to be appropriated by citizens of the Union such that Swedes and Portuguese for example, are prepared to stand up for each other".

Hva skal til for å skape den nødvendige solidariteten i et flerkulturelt samfunn, det Putnam (2007) kaller *"the social capital, defined as the norms of trust and reciprocity that characterize healthy communities"*? Hva kan mottakerlandene kreve av innvandrerne? I debatten vises det ofte til at innvandrerne må slutte opp om "vår kultur". Kulturbegrepet kan imidlertid hevdes å være upresist og flertydig. Kultur er, som Fuglerud (2006:123) definerer det, *"internalisert kunnskap i stadig endring"*. I så måte blir det vanskelig å definere hva "vår kultur" er, og dermed hva det er det forventes at innvandrerne skal slutte opp om. For det første kan det tenkes å medføre vanskeligheter for innvandrere i forhold til å knekke den "kulturelle koden" og bli integrert. For det andre kan en uspesifisert bruk av kulturbegrepet tenkes å skape forvirring i debatten da publikums subjektive forståelse av kulturbegrepet leses inn i. I så måte kan det synes nødvendig å skille mellom to former for kultur: nasjonal kultur og politisk kultur. I forhold til spørsmålet om hva som skal til for å skape den nødvendige solidariteten i et flerkulturelt samfunn spør Brochmann (2003:7):

"Are the constitutional state and democracy enough, i.e. should immigrants merely be integrated into the political system, or does the existing nation impose demands for cultural conformity?"

På bakgrunn av dette spørsmålet kan det identifiseres to posisjoner i debatten; de som mener at det vil være tilstrekkelig for innvandrerne å slutte opp om den politiske kulturen (her en multikulturalistisk posisjon), og de som mener at innvandrerne må slutte opp om den politiske og den nasjonale kulturen (her en assimileringssposisjon).

Vi kan stille de to posisjonene opp i en tabell som vist i *tabell 3*. Felles for de to posisjonene er oppslutning om den vestlige politiske kulturen, forstått som demokrati, rettstat, lovlidighet, og liberale prinsipper som ytringsfrihet, religionsfrihet og organisasjonsfrihet. Det er full enighet om at

| | | |
|---|---|-----------------------|
| + | - | + / + Assimilering |
| - | - | - / + Multikultur. |
| | - | + Politisk kultur |

Tabell 3: Forutsetninger for Solidaritet

en primær oppgave for integreringspolitikken må være å skape oppslutning om denne. De to posisjonene divergerer imidlertid i deres syn på hvor vanskelig dette er, og hvilken rolle den nasjonale kulturen skal spille.

En assimileringstilnærming bygger på en kommunitaristisk samfunnsforståelse, og legger til grunn en antakelse om at et nasjonal-kulturelt fellesskap er en forutsetning for et stabilt og solidarisk samfunn, en ”nasjonalistisk” posisjon:

”The idea of the ethnic nation suggests that the demos of citizens must be rooted in the ethnos of nationals (Voksgenossen) if it is to stabilize itself as a political association of free and equal legal consociates. The binding force of citizenship is supposedly not adequate to this task. The loyalty of citizens has to be anchored in the quasinatural, historically fateful sense of togetherness of the people” (Habermas 1998:132).

En assimileringstilnærming er dermed orientert rundt bevaring av den opprinnelig kulturen, tradisjonene og normene, og oppfordrer i stor grad innvandrerne til å integreres (assimileres) inn i majoritetskulturen: *”When in Rome do as the Romans do.”* Sosiologen Sigurd Skirbekk hevdet blant annet i en kronikk i Morgenbladet at: *”En samfunnsforankret kultur har kollektive funksjoner. For å overleve over tid er vi avhengig av samfunn med en moralsk sammenhengskraft”*.⁵⁰ Også utenrikspolitisk forsker Asle Toje synes å være tilhenger av denne posisjonen. Han skrev i en kronikk i Bergens Tidende at *”Men mangfoldet har også en pris. Jo mer uensartet befolkningen er, spesielt i verdispørsmål, jo mer svekkes solidariteten”*.⁵¹

Denne posisjonen kan knyttes til ”the progressive dilemma”: *”The solidarity necessary*

⁵⁰ Skirbekk, Sigurd (2009) *En fare for vår sivilisasjon* i Morgenbladet 7.-13. August 2009.

⁵¹ Toje, Asle (2010) *Radio Multikulti* i Bergens Tidende 16. Desember 2010.

for maintaining our modern universal welfare states will crumble when facing demands from many different ethnic groups” (Banting & Kymlicka 2006:5). Den nasjonale kulturen antas her å være en forutsetning for velferdsstatens eksistens. ”Dyre kollektive ordninger muliggjort gjennom høy skattelegging av befolkningen krever tillit og solidaritet til noe hevet over individene og smågruppene i samfunnet” (Brochmann 2006:47). Det samme gjelder for den politiske kulturen, som i henhold til denne posisjonen hevdes å ha vokst ut av den nasjonale kulturen. Oppslutning om den nasjonale kulturen kan dermed sees som en forutsetning for at innvandrerne skal slutte opp om den politiske kulturen. Landene bør følgelig være tilbakeholden i forhold til tildeling av statsborgerskap og politiske rettigheter i påvente av at innvandrerne blir tilstrekkelig ”lik”, slik man definerer det. Det stilles blant annet høye krav til antall år innvandrerne må ha oppholdt seg lovlig i landet for å kunne kvalifisere til permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Slik kan det tenkes at mottakerland forsøker å unngå at innvandrere misbruker det politiske systemet til å fremme illiberale behov og krav, og potensielt undergrave samfunnsformen og den vestlige politiske kulturen.

Habermas kan hevdes å være talmann for en motsatt posisjon, og sier: ”[P]eoples emerge only with the constitutions of their states” (Habermas 2003:97). I følge Habermas oppnår ikke medlemmer av et samfunn sin felles identitet gjennom etnisk-kulturell karakteristik, men gjennom praksis der medlemmer av samfunnet utøver deres demokratiske retter til å delta og kommunisere (1994:146). Habermas ser for seg en form for *konstitusjonell patriotisme*:

”The political culture of a country crystallizes around its constitution. Each national culture develops a distinctive interpretation of those constitutional principles that are equally embodied in other republican constitutions – such as popular sovereignty and human rights – in light of its own national history. A “constitutional patriotism” based on these interpretations can take the place originally occupied by nationalism” (Habermas 1998:118).

I følge Habermas bør samhold og solidaritet i en flerkulturell stat bygge på en felles politisk identitet. Fordi statsborgerskap gir tilgang til de politiske rettighetene må tilgang til statsborgerskap gjøres forholdsvis enkel. Dette kan hevdes å være utgangspunktet for Kymlickas multikulturalisme, presentert i kapittel tre. Den bygger, som sagt, på liberal teori der staten skal være nøytral i forhold til hva som utgjør det gode liv. En multikulturalistisk politikk går imidlertid lenger og tilrettelegger for at innvandrere skal kunne ivareta sin medbrakte kultur. Antakelsen er at man skal kunne skape solidaritet og fellesskap uten å dele en del sentrale kulturelle konsepter og

verdier (Døving 2009:43). Det stilles imidlertid krav til innvandrerne om å slutte opp om og sosialiseres inn i den politiske kulturen. Kymlicka vektlegger at innvandrerne er pliktet til å lære seg majoritetens språk, og å sette seg inn i landets historie og styresett. Dette kan sees som forutsetninger for å delta i den politiske kulturen (Brochmann 2006:85). Dermed skal innvandrerne delvis presses til å bli del av ”en mangfoldig og liberal kontekst” (:86). Integrering skal primært omhandle institusjonell og språklig integrering, og ikke særpregede nasjonale tradisjoner (Kymlicka 1995:30-31). Habermas (1998) undervurderer imidlertid ikke betydning av en nasjonal kultur. Han ser i stedet den politiske kulturen som primær. Den nasjonale kulturen utgår fra det konstitusjonelle, og støtter opp om den politiske kulturen. Et eksempel på dette kan være Norge, der universelle politiske prinsipper som likestilling og likhet har blitt internalisert, og gjort til ”typisk” for norsk identitet.

Da minoriteter, jf. menneskerettighetene, har vunnet rettigheter i forhold til bevaring av kulturell egenart, setter det grenser for legitimiteten til en ”nasjonalistisk” posisjon. Både en *tynn* assimileringpolitikk og en multikulturalistisk politikk kan altså hevdes å ta utgangspunkt i konstitusjonell patriotisme, den politiske kulturen. Men mens multikulturalismen har valgt å fremme likhet gjennom understreking av innvandrernes rett til forskjell, har en *tynn* assimileringssposisjon i større grad fremmet likhet, forstått som *vestlig* ”kultur”. En tendens synes å være at *tynn* assimilering vinner frem. Joppke (2007:7) sier for eksempel at ”*recent difficulties with Muslim integration in Europe (...) have caused the pendulum to swing from cultural maintenance to enforcement of liberal core value*”. En *tynn* assimileringstilnærming kan imidlertid hevdes å ha mer ”nasjonalistiske” undertoner. I dagens normative klima kan det tenkes at ”nasjonalister” har måtte legge bånd på en argumentasjon om at innvandrerne bør slutte opp om den nasjonale kulturen da disse argumentene har lav legitimitet i offentligheten. Samtidig er det, som sagt, vanskelig å sette ord på hva den nasjonale kulturen er da den ikke er entydig og statisk. Dermed blir debattanter som tar den nasjonale kulturen i forsvar ofte avslørt i den forstand at også den nasjonale kulturen er pluralistisk. Den politiske kulturen er derimot mer entydig, og har form som *sterke* krav. Innvandringsmotstandere kan hevdes å ha beveget sin argumentasjon bort fra en nasjonal-kulturell til en mer politisk-kulturell motstand mot innvandring.

Et illustrerende eksempel: I en reportasje på TV2, 5.4.2011, ser vi at Carl I. Hagen går tur rundt blokkene i Sinsenveien og uttaler seg om forsøpling.⁵² Hagen peker på boss, TVer, sofaer og møbler som ligger rundt, og sier at *"Dette minner litt om det jeg har sett i andre land, Pakistan, Bangladesh, hvor kulturen er slik at man hiver ting ut av vinduet, at det er der man hiver søppelet sitt"*. Hagen hevder at dette er et problem knyttet til innvandring: *"De må læres opp til hvordan vi gjør det her i Norge"*. Hagen viser videre til at *"norske rusmisbrukere for eksempel, de er gjerne med på dugnader, og rydder og er stolte av det. Fordi de har det i blodet. Men her er det en del med flerkulturell bakgrunn"*. Med utgangspunkt i dette får man inntrykk av at Hagen mener at innvandrerne er dårlig integrert, og at de i større grad må tilpasse seg den norske nasjonal-kulturen. I en TV-debatt på NRK fikk Hagen spørsmålet om hva han mente med "norsk kultur". Han svarte da blant annet at norsk kultur bestod av sentrale verdier som likestilling, ytringsfrihet, demokrati og rettstat. Hagen viste altså til den politiske kulturen. Dermed ser vi hvordan nasjonal kultur og politisk kultur lett kan blandes sammen.

Argumenter knyttet til den vestlige politisk kulturen har høy oppslutning og legitimitet i den offentlige debatten. De henviser til noe som er rett og godt i seg selv, og utgjør farlig sterke ideologiske begrunnelser. Når innvandringsmotstandere henviser til oppslutning om den politiske kulturen kan det dermed tolkes som "window-dressing" for mindre legitime nasjonalistiske holdninger og krav. En fare kan være at "opplysningsprosjektet", forstått som de vestlige landenes ønske om å spre demokrati til andre land, kan bli overtatt av høyre-populistiske krefter. Dette kan føre til mer utbredt fremmedhat og dis-respekt for andre kulturer da debatten ofte går på at det er innvandrernes medbrakte etniske kultur som utfordrer den politiske kulturen. Omskjæring av kvinner og tvangsekteskap er eksempler på dette. I vesten er det full oppslutning om at det skal være forbud mot disse kulturelle praksisene. Samtidig synes argumentasjonen å ha spredt seg til mer omstridte kulturelle praksiser, som for eksempel bruk av hijab. En tendens kan i så måte være at man utvikler en illiberal politikk, en politikk som krenker individets rett, for å forsvare grunnleggende liberalistiske trekk ved samfunnet. Med utgangspunkt i Desmond King (1999) kan utviklingen beskrives som *"illiberal policy in the name of liberalism"* (i Joppke 2007:8). Dette kan igjen tenkes å svekke muligheten for å lykkes med integrering.

⁵² "Forsøpling i Sinsenveien er innvandrernes skyld" TV2 5.4.2011 <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/-forsoepling-i-sinsenveien-er-innvandrernes-skyld-3462390.html> (hentet 10.10.2011).

Ovenfor har jeg gjennomgått og presentert fremtredende behov og hensyn som preger utformingen av vestlige lands innvandringspolitikk. Vi kan se for oss en utfylt IPU-modell 1. I det følgende vil jeg se nærmere på Canada plasserer seg i dette landskapet.

5. Den kanadiske innvandringsmodellen

Som vi har sett av resultatindikatorerne presentert i kapittel to blir Canada regnet for å være en innvandringspolitisk suksesshistorie. Som bosetternasjon kan Canada hevdes å ha gode forutsetninger for å mestre innvandring. Store politiske endringer i etterkrigstiden vitner imidlertid om at kanadiske myndigheter har gått systematisk til verks for å møte utfordringene som fulgte av overgangen fra et mer kulturelt homogent til et mer kulturelt mangfoldig samfunn. To faktorer utpeker seg: 1) Det kanadiske poengsystemet og 2) den kanadiske multikulturalismen (Kymlicka 1998:1). I litteraturen hevdes multikulturalismen å være særlig sentral i forhold til å forstå hvorfor Canada er vellykket. Dette kapittelet søker å gjøre en analyse av kanadisk innvandringspolitikk, med sikte på å undersøke denne påstanden nærmere. Ved å identifisere hvilke behov og hensyn som dominerer i kanadisk innvandringspolitikk er formålet å si noe om *hva som karakteriserer den kanadiske modellen, og hvordan vi kan forstå suksesshistorien*. Kapittelet består av tre deler: Jeg vil først redegjøre for min metodiske framgangsmåte for innsamling av data, og som jeg har basert analysen på. Deretter vil jeg beskrive den historiske bakgrunnen og konteksten for kanadisk innvandringspolitikk. Jeg vil så presentere analysen av kanadisk innvandringspolitikk. Analysen vil være tredelt: Jeg vil først forsøke å identifisere og kartlegge de behov og hensyn som har vært sentrale i utforming av adgangspolitik og integreringspolitikk. På bakgrunn av dette vil jeg så se på hvordan vi kan forstå den kanadiske suksesshistorien. Til slutt vil jeg se de to analysene i sammenheng.

5.1 En metodisk redegjørelse av datainnsamlingsprosessen i Canada.

5.1.1 Metodisk tilnærming og datagrunnlaget

Min datainnsamling foregikk i hovedsak i Toronto, Canada, i tidsrommet 30. august – 15. desember 2010. Da problemstillingen min omhandler et komplekst felt, både empirisk og teoretisk, valgte jeg en bred og kvalitativ metodisk tilnærming der jeg

ønsket å bruke ulike metoder og samle inn ulike typer data som sammen kunne bidra til å gi meg en best mulig innsikt i kanadisk innvandringspolitikk. Før jeg reiste og under oppholdet i Canada gjennomgikk jeg relevant sekundær litteratur som ga meg innsikt i kanadisk innvandringspolitikk. I denne sekundærlitteraturen fant jeg at den kanadiske multikulturalismen ofte ble framsatt som en forklaring på suksessen. Poengsystemet framstod imidlertid som mer underkommunisert. Jeg ønsket å undersøke dette nærmere, og gjorde derfor kvalitative dokumentanalyser av sentrale styringsdokumenter som omhandlet både adgang og integrering i Canada. Jeg bestemte meg videre for å undersøke dette gjennom kvalitative intervjuer med ulike aktører som jobber med innvandring. I *vedlegg 2* har jeg redegjort for de 15 informantene jeg har intervjuet. Under mitt opphold i Toronto brukte jeg også deltakende observasjon som en sentral metode. Jeg leste lokale aviser og så på kanadiske nyhetssendinger på TV. Avisartikler og TV-reportasjer som omhandlet innvandringspolitikk ble hyppig diskutert sammen med tre andre kanadiske studenter som jeg bodde sammen med i en leilighet i Toronto. De tre studentene hadde også et stort nettverk av venner og familie. Gjennom dette nettverket møtte jeg personer som blant annet var involvert i frivillige lag og organisasjoner som arbeidet med integrering. Slik fikk jeg tilgang til mange ulike menneskers oppfatninger av politiske spørsmål som gikk på sterke og svake sider ved kanadisk innvandringspolitikk. Jeg fikk også tilgang til hverdagsskildringer av situasjoner og opplevelser som var relevant for å forstå hvordan kanadisk innvandringspolitikk kan gi seg utslag for både innvandrere og etnisk fødte kanadiere. Min forståelse av kanadisk innvandringspolitikk kan sies å ha utviklet seg i samsvar med det vi gjerne kaller en hermeneutisk sirkel, et samspill mellom delforståelse og ny helhetsforståelse. Min fortolkning av poengsystemet og multikulturalismen var avhengig av hvordan jeg forstod ulike deler av den kanadiske konteksten de inngikk i. Samtidig var min forståelse av helheten stadig i endring ettersom den var avhengig av hvordan jeg fortolket delene (jf. Eng 2007:564, Gilje & Grimen 2007:153).

Utgangspunktet for at jeg valgte flere metoder for datainnsamling og flere ulike datakilder var nettopp antakelsen om at én metodisk tilnærming alene ikke vil kunne gi meg et fullverdig bilde av kanadisk innvandringspolitikk. Datagrunnlaget er som følger:

- Sentrale kanadiske styringsdokumenter (se *vedlegg 3*)

- intervju med akademikere som jobber med problemstillinger knyttet til innvandring innenfor offentlig politikk, filosofi, sosiologi (3) (se *vedlegg 2*)
- intervju med aktører som jobber med innvandring på offentlig (2) og privat (3) organisasjonsnivå så vel som innenfor NGOer (2) (se *vedlegg 2*).
- intervju med ledere av en flerkulturell bedrift og arbeidsrekrutteringssenter (3) (se *vedlegg 2*).
- Intervju med økonomiske innvandrere (2) (se *vedlegg 2*).

5.1.2 Kvalitativ innholdsanalyse som metodisk tilnærming

For å belyse spørsmålet om hvilke behov og hensyn som dominerer kanadisk innvandringspolitikk benyttet jeg meg av kvalitative innholdsanalyser av sentrale styringsdokumenter. Kvalitativ innholdsanalyse er en systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på å kategorisere innholdet og registrere data som er relevant for problemstillingen (Grønmo 2007:187). Så langt det lot seg gjøre, forsøkte jeg å gjøre unna innholdsanalysene i forkant av intervjuene. Slik kunne jeg opparbeide meg bedre kunnskap om kontekst og kanadisk innvandringspolitikk. Tanken var at det kunne hjelpe meg til å forberede gode og relevante spørsmål til intervjuene og stille enda bedre oppfølgingsspørsmål. Det viste seg imidlertid at jeg ofte hadde stort utbytte av å gå tilbake til styringsdokument og studere dem på nytt etter at intervju var gjennomført fordi informanten hadde gitt meg en ny forståelse av det.

Tilgang og Utvalg

Alle dokumentene jeg har brukt er offentlige, og jeg har følgelig hatt god tilgang til dem. Valg av dokumenter har i stor grad skjedd gjennom strategisk utvalg. Det vil si at utvalget har vært styrt av hva som har vært mest hensiktsmessig i forhold til å belyse min problemstilling.⁵³ Dette er en fruktbar tilnærming da en antakelse er at det typiske og gjennomsnittlig utvalget ikke vil være like rikt på relevant informasjon (Flyvbjerg 2006:229). Det har vært naturlig å se på de offentlige styringsdokumentene som omhandler adgangspolitik og integreringspolitikk. Hvert år kommer det ut en rapport kalt *Annual Report to Parliament on Immigration (ARPI)* som blant annet sier noe om hvem, og hvor mange som får komme til Canada, hvordan det går med bosetting og integrering av innvandrerne, og Canadas statsborgerskapspraksis. Denne rapporten har naturlig nok vært sentral, og jeg har analysert tre slike rapporter utgitt i

⁵³ Strategisk utvalg er en systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevant og interessant (Grønmo 2007:88).

tidsrommet 2009-2011. I forhold til multikulturalisme utkommer det også årlig en rapport kalt *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act (AROCMA)* som søker å si noe om gjennomføring av multikulturalisme i de føderale institusjonene. Også her har jeg tatt for meg tre rapporter fra tidsrommet 2008-2010. En oversikt over dokumentene som har blitt analysert er å finne som *vedlegg 3*.

Vurdering av metode

I forhold til dokumentanalysen er det viktig at de dataene jeg har valgt ut har høy validitet. Det vil si er relevante og gyldige for det vi ønsker å måle. Videre er det viktig at dataene er samlet inn på en nøyaktig og pålitelig måte slik at de har høy reliabilitet. En utfordring var å velge ut dokumenter som var relevant for problemstilling og som bidro til å belyse den. Da jeg i stor grad har holdt meg til offentlige styringsdokumenter som eksplisitt omhandler den kanadiske innvandringspolitikken vurderer jeg disse i utgangspunktet som relevante og pålitelige. Offentlige styringsdokumenter er imidlertid skrevet i en spesiell kontekst, og kan ha ulike formål. De kan være utformet for å romme mange ulike interesser, for å legitimere dagens praksis, eller for å skape et politisk flertall for en politikk som regjeringen ønsker å føre. Det kan også tenkes at formuleringer i dokumentet er valgt først og fremst fordi de er ansett som legitim og akseptert politikk. Formuleringene kan imidlertid skille seg noe fra den faktiske praksis innenfor et område. Dette kan gå utover både validiteten og påliteligheten til de offentlige styringsdokumentene, og de kan ofte framstå som noe vage. I analysen var det følgelig viktig å være kildekritisk. Ved å supplere dokumentanalyse med intervjuer, lesing av forskningsrapporter samt annen faglitteratur, og bruk av deltakende observasjon, mener jeg imidlertid at jeg har klart å skaffe meg andre data som jeg kunne bruke til å vurdere de offentlige dokumentene med kritiske øyne. Intervjuene med aktører som jobber med innvandring ga meg for eksempel innsikt i hvorvidt det var deres oppfatning at den uttrykte politikken samsvarte med den praktiserte politikken, og hva deres tolkning av kanadisk innvandringspolitikk var.

En annen viktig utfordring gjaldt mine forforståelser av kanadisk innvandringspolitikk. Disse forforståelsene kan være vanskelig å være seg bevisst og underlegge en kritisk vurdering. Et problem med vår forforståelse er at vi hele tiden står i fare for å lete etter empiri og tolkninger som støtter våre forutinntatte antakelser, og velge bort annen informasjon som ikke passer med denne forforståelsen. Det er

også slik at det er vår forståelse med begreper, teorier og erfaringer som vi ser verden med. Det er dermed en stor fare for at det er informasjon som vi ikke fanger opp, ser, forstår eller velger å fortolke som relevante data. For å bøte på dette har jeg under analysen søkt å anvende Karl Poppers falsifikasjonsprinsipp om å aktivt studere egen empiri for å finne data og fortolkninger av disse som går imot de antakelsene jeg startet ut med og de mønstre som jeg mener å ha funnet (Østerud 2007:61).

5.1.3 Kvalitativ intervju som metodisk tilnærming

I løpet av mitt opphold i Canada gjorde jeg femten intervjuer med sentrale aktører. Intervjuene tok form som semi-strukturerte intervju der jeg i forkant av intervjuene utformet en intervjuguide som jeg tok utgangspunkt i. Utformingen av intervjuguidene var generell, og mer tematisk inndelt, og er å finne som *Vedlegg 4*. Intervjuguidens generelle utforming krevde imidlertid at jeg tilpasset og spesifiserte den i henhold til de ulike informantene og deres bakgrunn. Samtidig måtte intervjuguidene jevnlig redigeres i forhold til at jeg ønsket å teste og bygge videre på det jeg lærte av foregående informanter. At intervjuene tok form mer som en åpen dialog mellom forsker og informant ga også rom for å foreta endringer underveis, etter hvert som det framkom informasjon som jeg ønsket å forfølge videre i intervjuet.

Tilgang og utvalg

Utvalg av informanter bygget på en strategisk utvelgelse. Dette viste seg å være en særlig gunstig metode å jobbe etter da det var vanskeligere å få tilgang til aktørene enn først antatt. Til tross for gjentatte henvendelser til organisasjoner som Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI), Council of Agencies Serving South Asians (CASSA) og Maytree, fikk jeg ikke svar. Jeg startet derfor ut med å intervju akademikere som jobber med innvandrings spørsmål og innvandringsforskning, både på et teoretisk og et empirisk nivå. Det var lettere å få innpass hos disse, antakeligvis fordi de er vant til henvendelser fra studenter på mail. Etter flere samtaler med Anne Staver, en norsk PhD student ved University of Toronto, ble jeg introdusert for min første informant. Dette var den politiske filosofen Joseph Carens. Han satte meg i kontakt med ytterligere to akademikere som han mente jeg kunne ha nytte av å snakke med. Til sammen ga disse informantene meg god innsikt omkring mange av forskningsspørsmålene. I ettertid viste dette seg å være

svært gunstig da det gjorde meg bedre rustet til mer krevende intervju med innvandrere, bedriftsledere, integrering- og bosettingsarbeidere.

Tilgang til de resterende informantene kom gjennom to kjernekontakter, Sharmini Peries, tidligere leder for OCASI, og Annie Kidder, leder for People for Education. Etter gjentatte samtaler med hver av dem om min studie ga de meg en rekke navn og mailadresse på aktører som det ville være interessant for meg å snakke med. Ved at de stod som avsender og skrev en kort introduksjon i forkant av min mail, svarte OCASI og andre organisasjoner og personer på mine henvendelser, og jeg fikk avtalt intervju. I alle mine mail-forespørsler om intervju la jeg ved et anbefalingsbrev fra min veileder, Lars Blichner; et NSD-godkjent informasjonsbrev om min studie og informantenes rettigheter i forhold til anonymisering, samt hva som ville skje med den innsamlede data ved avsluttet studie. I tillegg la jeg ved en generell intervjuguide som antydte temaene jeg ønsket å ta opp. Ingen av mine intervjuobjekter ønsket anonymisering. I studien vil de derfor bli referert til ved navn. Flere ytret ønske om å få tilsendt studien da den var ferdigstilt. Utover det var det ingen som ønsket å lese over transkribering/sitatbruk, som jeg ga tilbud om. Et problem er imidlertid at alle mine informanter er engelsktalende, mens jeg har valgt å skrive min studie på norsk. Dette ble alle informert om. Oversikt over informantene i form av navn, stilling, dato, sted, tidspunkt og lengde på intervju er lagt ved som *Vedlegg 2*.

Vurdering av metode

Generelt vurderer jeg intervju som en velegnet metode for datainnsamling til denne studien. Innledningsvis sa jeg at i litteraturen tilskrives multikulturalismen stor forklaringskraft. I så måte framstod intervju som en fruktbar metode å ta i bruk for å teste denne påstanden og få ulike informanters kommentarer til denne. Åpne intervju egner seg godt til å få fram enkeltindividers fortolkninger av et fenomen, og det var nyttig å høre hva informantene selv trakk fram som forklaring på suksessen.

I løpet av datainnsamlingen møtte jeg på flere metodiske utfordringer knyttet til intervju. En utfordring var å teste hypoteser, der jeg stilte meg kritisk til kanadisk innvandringspolitikk. Jeg startet ut med åpne og mer generelle spørsmål, og etter hvert som tilliten ble styrket, søkte jeg i større grad å være kritisk til, og også å teste det informantene mine hadde uttalt. Flere av informantene mine med akademisk bakgrunn har i artiklene sine et kritisk blikk på kanadisk innvandringspolitikk. Under

noen av intervjuene opplevde jeg imidlertid at min europeiske bakgrunn bidro til overdreven skryt av Canada, i kontrast til Europa. Det at jeg kom utenfra kan på den måten tenkes å ha virket til at noen av informantene har gitt en skjev fremstilling av kanadisk innvandringspolitikk. Samtidig kan det at jeg kom utenfra ha gitt meg noen faglig fordeler i forhold til at jeg kan ha andre forforståelser enn folk som har vokst opp i, og er sosialisert inn i, det kanadiske samfunn. På den måten kan det tenkes at jeg kan stille andre og mer kritiske spørsmål til aspekter ved kanadisk innvandringspolitikk som kanadiere kanskje tar mer for gitt.

En annen utfordring var knyttet til at innvandring er et politisert og normativt ladet felt. I møte med nye mennesker går man ofte ut fra at folk er lik seg, i en eller annen forstand. Under intervjuet tolket jeg det som om at informantene søkte en form for bekreftelse av at vi hadde samme synspunkt på temaene som ble tatt opp, og på innvandring generelt. Kommentarene tydet på at flere av informantene oppfattet meg, og dem selv, som folk med et politisk siktemål hva angikk innvandring. Som forsker fant jeg det krevende å finne en god balanse mellom det å være imøtekommende og forståelsesfull under intervjuet i forhold til de svarene som informantene ga, og samtidig opptre med nødvendig nøytralitet som forsker. Jeg vil imidlertid påstå at jeg ved hjelp av godt forarbeid med forberedelse av intervjuguide med stor grad av åpne spørsmål, en tydelig presisering av min rolle og klargjøring av hensikten med intervjuet, klarte å finne en balanse og på den måten reduserte faren for at jeg som forsker påvirket informantenes svar. Generelt opplevde jeg at alle informantene mine var imøtekommende og behjelpelig med å svare på spørsmålene.

5.1.4 Reliabilitet og validitet

To overordnede kriterier for kvalitetsvurdering av datamaterialet gjelder i vitenskapelige studier: reliabilitet og validitet.

Reliabilitet

Reliabilitet betegner datamaterialets pålitelighet, og viser til i hvilken grad variasjon i datamaterialet skyldes trekk ved datainnsamlinger eller selve undersøkelsesopplegget. Høy reliabilitet innebærer at studien er gjennomført på en nøyaktig måte, og kommer til uttrykk ved at man hadde fått det samme resultat om studien ble gjennomført flere ganger (King et al. 1994:25). King et al. (:23) peker imidlertid på at dette er vanskelig

innenfor en kvalitativ studie da samfunnsmessige fenomener, som innvandring, er komplekse og i stadig endring. Jeg mener imidlertid at reliabiliteten til studien min er god da jeg har overholdt det King et al. (:23) holder fram som det viktigste kriteriet for å sikre god kvalitet på datamaterialet: *"to record and report the process by which the data are generated"*. Jeg har søkt å sikre at konklusjonene mine er gyldige og presise gjennom nøye dokumentering av framgangsmåten og datainnsamlingsprosessen: Med studien følger en litteraturliste hvor alle referanser kan sjekkes. Videre er alle dokumentene jeg har basert min analyse på offentlig tilgjengelig. Reliabilitetsproblemet til kvalitative studier melder seg særlig i forhold til intervju da dette i bunn og grunn er en samtale, en særegen dynamikk som utvikler seg mellom to mennesker, og som det kan være vanskelig å gjenskape. Jeg har derfor tatt alle intervjuene opp på diktafon og transkribert dem. Videre bidrar eksistensen av intervjuguider, samt at alle informantene mine står oppgitt med navn, til at det i større grad vil være mulig å etterprøve resultatene. At jeg har valgt informanter og dokumenter fra ulike kontekster bidrar også til å styrke studienes reliabilitet. I følge King et al. (1994:24) bør man søke å samle inn data fra så mange ulike kontekster som mulig da det styrker forklaringene, og resultatene blir sikrere. Da jeg har tatt disse forbeholdene, vurdert metodens relevans og gjennomført det på en etterrettelig måte, vil jeg vurdere studiens reliabilitet som høy.

Validitet

Validitet viser til at forskningen bare er gyldig i den grad undersøkelsesopplegg og datainnsamling resulterer i data som er relevant for å belyse min problemstilling (Grønmo 2007:426). Dokumentene jeg benyttet omhandlet eksplisitt kanadisk adgang- og integreringspolitikk noe som styrker dets validitet. Dataen innsamlet gjennom de kvalitative intervjuene kan hevdes å ha høy validitet da jeg her kunne skreddersy innsamling i henhold til studiens formål. Forskningsopplegget mitt generelt var intensivt. Det innebærer at jeg hadde et forholdvis lite utvalg som jeg kunne gå i dybden på for å få fram en detaljert og helhetlig forståelse av kanadisk innvandringspolitikk. Studiens interne validitet kan dermed sies å være høy. Som nevnt må man imidlertid være bevisst på subjektive vurderinger som kan ligge til grunn for valg av data da det kan gi en skjev framstilling. Ulike kilder har ulike styrker og svakheter. I så måte kan studiens interne validitet tenkes å ha økt ved at jeg

har benyttet meg av flere kilder. En drøfting av studiens eksterne validitet vil bli gitt avslutningsvis i kapittel åtte.

5.2 Hva er det som er spesielt med Canada?

Det mest påfallende med den kanadiske suksesshistorien er det forholdsvis problemfrie inntaket av et stort antall innvandrere. Helt siden slutten av andre verdenskrig har Canada ført en ekspanderende politikk med et eksplisitt mål om å ta imot innvandrere tilsvarende én prosent av den totale befolkningen i året (rundt 300 000 i en befolkning som nærmer seg 34 millioner). Det faktiske inntaket har falt noe siden 1990 og befinner seg i dag på mellom 200–250 000 innvandrere årlig (0,75 prosent av befolkningen) (Reitz 2006:3). Dette er blant de høyeste inntakene i verden. Det kanadiske innvandringsprogrammet er nesten det dobbelte av USAs innvandringsprogram, befolkningsstørrelsen tatt i betraktning (Reitz 2010:13). I 2006 var 20 prosent av den kanadiske befolkning utenlandsfødte, mot 7 prosent i Norge på samme tidspunkt (Aalandslid 2009:3). 16,2 prosent av den totale befolkningen utgjør det kanadiske myndigheter kaller for synlige minoriteter⁵⁴ (StatCan 24.11.11).⁵⁵ Like under 96 prosent av disse er bosatt i Vancouver, Montreal og Toronto, Canadas tre største byer. I Toronto er nesten halvparten (46,9 prosent) av befolkningen synlige minoriteter. I Norge har vi ikke et tilsvarende begrep til synlige minoriteter, men om vi regner sammen antall innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom Amerika og Tyrkia utgjorde de i 2006 6,1 prosent av den norske befolkningen.⁵⁶ Hva er det som karakteriserer den kanadiske modellen? For å nærme meg et svar på dette spørsmålet skal jeg i det følgende redegjøre for den historiske utviklingen av kanadisk innvandringspolitikk, fra 1945 og frem til i dag.

5.2.1 Kanadisk innvandringshistorie

Seleksjonskriterier - Fra rase til et universelt poengsystem

Canada er et tradisjonelt bosettersamfunn. Foruten den kanadiske urbefolkningen har alle folkegrupper på et eller annet tidspunkt innvandret til Canada. Helt siden

⁵⁴ Definisjonene "synlige minoriteter" er hentet fra *Employment Equity Act* og viser til "persons, other than Aboriginal persons, who are non-Caucasian in race or non-white in colour" (StatCan). Begrepet inkluderer kinesere, sør-asiatene, svarte, arabere, filippinere, sørøstasiatene, latinamerikanere, japanere, koreanere og andre synlige minoritetsgrupper som folk fra stillehavsøyene. Bruk av begrepet synlige minoriteter har blitt sterkt kritisert av blant annet FN.

⁵⁵ "Ethnic Origin and Visible Minorities" StatCan <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/rt-td/eth-eng.cfm> (hentet 24.11.2011).

⁵⁶ "Hver fjerde Osloborger har innvandrerbakgrunn" SSB 11.5.2006 <http://www.ssb.no/innvbef/arkiv/art-2006-05-11-01.html> (hentet 3.11.2011).

konføderasjonen ble etablert i 1867 og fram til i dag har innvandring vært en sentral del av den kanadiske nasjonsbyggingen (Reitz 2002:2). Det er imidlertid først i perioden som fulgte etter andre verdenskrig at innvandring virkelig satte sitt preg på Canada (Triadafilopoulos 2006:80). Selv om Canada i lang tid hadde mottatt et stort antall innvandrere, bygget adgangspolitikken som eksisterte før andre verdenskrig på en seleksjon av innvandrere som var ansett for å være tilpassningsdyktig til den kanadiske konteksten, først og fremst med utgangspunkt i et kriteriet om "rase" (Triadafilopoulos 2006:80-81). I praksis betydde dette at Canada, frem til 1962, bare var åpen for hvite europeere. Politikken bygget på datidens utbredte forestilling om at europeere lettere ville la seg assimilere inn i den kanadiske kulturen.

Etter andre verdenskrig var det imidlertid en voksende anerkjennelse av at det nettopp var rasjonale om raseoverlegenhet, fordret av Nazi regimet, som ga de groteske følgene under krigen, og at det var behov for en revurdering av den diskriminerende innvandringspolitikken til Canada. Triadafilopoulos (2007:2-3) hevder at skifte i den internasjonale normative konteksten gjorde det vanskelig for Canada å bevare en diskriminerende innvandringspolitikk. Canada var imidlertid generelt tilbakeholden og motvillig til å gjennomføre endringer, og var blant de siste vestlige demokratiene som responderte på endringene, til tross for både internt og eksternt press (Kelley & Tribilcock 1998:311-313). Canadas posisjon på denne tiden kommer tydelig fram i talen gitt av statsminister Mackenzie King i 1947:

"(...) I wish to make quite clear that Canada is perfectly within her rights in selecting the persons whom we regard as desirable future citizens. It is not a "fundamental human right" of any alien to enter Canada. (...) Large-scale immigration from the Orient would change the fundamental composition of the Canadian population. Any considerable Oriental immigration would, moreover, be certain to give rise to social and economic problems of a character that might lead to serious difficulties in the field of international relations".

Etter hvert ble imidlertid den nye normative konteksten så pressende at det var vanskelig for Canada å ivareta seleksjon på bakgrunn av "rase". Med forbedrende forhold i Europa var europeere også mindre villig til å migrere til Canada enn tidligere. Gradvis tilpasset Canada seg den nye internasjonale normative konteksten og verdien om en ikke-diskriminerende innvandringspolitikk ble i større grad internalisert. I 1962 ble det offisielt slutt på seleksjon på bakgrunn av etnisitet.

Statsminister fra 1963-1968, Lester B. Pearson så behovet for å finne nye midler for å bevare kontroll over innvandring slik at de ikke fikk en massiv bølge av innvandrere

som ikke var ”forberedt” på det kanadiske liv (Triadafilopoulos 2006:22). Mens den tidligere innvandringen av lavt utdannede og ufaglærte grekere, italienerne og portugisere var sett på som problematisk nok i seg selv, var imidlertid oppfattelsen at de lett kunne assimileres inn i den kanadiske kulturen. En tilsvarende innvandringsstrøm fra de ”utradisjonelle” innvandringslandene ville derimot ha en form for ”dobbel ulempe” som følge av innvandrernes etniske bakgrunn og manglende yrkeskvalifikasjoner (:22). 14. Oktober 1966 ble *White Paper* presentert. Det fremmet ulike forslag knyttet til å selektere innvandrere med høy utdanning i håp om å bøte på den doble ulempen, sørge for vellykket etablering i Canada, og unngå sosial ustabilitet. Samuel og Jansson (1988:7) har beskrevet innholdet som følger:

”While acknowledging that sheer numbers are not intrinsically beneficial, it points out that immigrants must be able to integrate (primarily by becoming economically productive) into Canadian society. Furthermore, immigrants must also be able to function in tomorrow’s society. Accordingly, the White paper seems to imply that Canada will welcome as many well-educated and well-trained immigrants as it can attract and absorb”.

White Paper inneholdt ulike forslag, men ble kritisert for å være for vag. Tom Kent, kjent som den byråkratiske designer av poengsystemet, mente det var behov for å identifisere, definere og tillegge vekt til de ulike faktorene som påvirker en persons mulighet til å lykkes (Triadafilopoulos 2006:22). Poengsystemet ble utformet, og operasjonaliserte innvandrernes mulighet for vellykket etablering. I motsetning til *White Paper* ble det positivt mottatt og implementert i oktober 1967. Poengsystemet ble designet for å velge de innvandrerne med kapasitet til å klare seg selv, som kunne bidra økonomisk, og som var kompatible med etterspørselen i arbeidsmarkedet.

Poengsystemet har gjennomgått mange endringer siden 1967, men er fortsatt en helt sentral del av adgangspolitikken.⁵⁷ I dag er det slik at du må få minimum 67 poeng i ”poengkalkulatoren”⁵⁸ dersom du skal kvalifisere som økonomisk innvandrer til Canada. Utdannelse gir maks 25 poeng, språkkompetanse i fransk og/eller engelsk gir maks 24 poeng, og arbeidserfaring gir maks 21 poeng. Om du er mellom 21-49 år kan alderen din gi deg 10 ekstra poeng. Videre kan avtalt arbeid i Canada gi maks 10 poeng, samt at utdannelsen til din partner kan gi 10 ekstra poeng. Utover dette må du ha en viss sum med penger, avhengig av hvor stor din familie er, ikke ha et kriminelt rulleblad, samt at du og din familie ikke må ha noen utpregede helseproblemer.

⁵⁷ Se **Vedlegg 5** for oversikt over endringene i poengsystemet.

⁵⁸ ”Canadian points calculator” http://www.workpermit.com/canada/points_calculator.htm (hentet 19.1.2011).

The Quiet Revolution og multikulturalismen

Parallelt med utviklingen av det kanadiske poengsystemet fikk Canada en framvekst av en nasjonal bevissthet i Quebec-provinsen. Denne er kjent som "The Quiet Revolution". Separatismen og Quebec-spørsmålet omhandlet relasjonen mellom den engelsktalende og den fransktalende delen, og kampen for anerkjennelse og bevaring av det franske språket og den franske kulturen blant de fransktalende innbyggerne. I forbindelse med disse utfordringene satte statsminister Lester B. Pearson og de føderale myndighetene i 1963 opp *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* (B&B) som i fem år hadde samtaler med borgere rundt om i landet i forhold til hvordan man skulle løse utfordringene rundt Quebec spørsmålet. Quebec forhandlet seg blant annet fram til avtaler som ga Quebec provinsen kontroll over språkpolitikk, og senere også betydelig kontroll over innvandringsseleksjon og bosetting (Reitz 2002:23-24). I 1969 erklærte de føderale myndighetene Canada som en tokulturell og en tospråklig nasjon (Sandercock et al. 2009:10).

Gjennom høringsrundene som ble foretatt i forbindelse med B&B kom det imidlertid fram at 25 prosent av den kanadiske befolkning ikke identifiserte seg med noen av de to konstitusjonelt definerte gruppene (Sandercock et al. 2009:10). Med innføring av poengsystemet i 1967 ble det tydelig at mangfoldet i befolkningen bare ville øke (Hibert et al. 2003:4). Dette førte til at kommisjonen produserte et dokument kalt *The Cultural Contribution of Other Ethnic Groups* (1969). I en tale holdt i oktober 1971, av daværende statsminister Pierre Trudeau, ble den bikulturelle anbefalingen fra kommisjonen reversert til at *multikulturalisme* skulle være den offentlige politikken, i en tospråklig kontekst "(...) to acknowledge the increasingly diverse demographic profile of the postwar period" (Fleras et al. 1999). Canada ble i 1971 det første landet i verden til å innføre offisiell multikulturalisme. Den kanadiske multikulturalismen ble en del av den kanadiske lovgivningen da den ble befestet i *Charter of Rights and Freedoms* (1982) og i *Multiculturalism Act* (1988) (Triadafilopoulos 2006:83, Reitz 2002:25).

Den kanadiske multikulturalismen

Kanadisk multikulturalisme reflekterer det sosiologen Jeffrey Reitz (2002:25) kaller en *live-and-let-live* kulturell toleranse som hevdes å være typisk kanadisk. Reitz (2010:3) forstår kanadisk multikulturalisme som en politikk som anerkjenner og støtter minoritetskulturer, men som samtidig understreker viktigheten av målet om sosial integrasjon. Den opprinnelige kunngjørelsen i 1971 tilbød støtte til ulike

kulturelle grupper for å etablere seg. I praksis betydde dette små bevilgningsprogrammer til kulturelle organisasjoner. I talen holdt av statsminister Pierre Trudeau i 1971 satte Trudeau likhetstegn mellom multikulturalisme og kulturell frihet, samtidig som han ga politikken fire spesifikke støttetiltak som fokuserte på minoritetsgrupper: 1) å fremme minoritetenes bidrag til Canada; 2) å fremme full deltagelse i de kanadiske institusjonene; 3) utveksling mellom grupper for å fremme samhold, og 4) ervervelse av et av de to offisielle språkene (Reitz 2006:9).

I dag er multikulturalismen del av lover som *Employment Equity Act (1986)*, *The Pay Equity Act (1985)*, *The Multiculturalism Act (1988)* og *The Charter of Rights and Freedoms (1982)*. De to sistnevnte hevdes å være av stor betydning. *Multiculturalism Act* pålegger alle føderale institusjoner å føre en multikulturalistisk politikk som del av deres mandat (Sandercock et al 2009:11). *Charter of Rights and Freedoms* omhandler hvordan kanadiere skal omgås hverandre og myndighetene, og hvordan de ulike nivåene av myndigheter skal omgås hverandre. Det er en grunnlovsbestemmelse som holdes for å være særlig viktig da den gir det rettslige systemet makt til å overprøve enhver bestemmelse som motsetter seg den. Slik skal en multikulturalisme som er i tråd med de liberale prinsippene realiseres.

Multikulturalismen og dens *together in diversity* tankegang hevdes å være en av hjørnesteinene i kanadisk nasjonalisme (Reitz 2002:25). Dette må forstås på bakgrunn av de drastiske endringene som fulgte i kjølevannet av andre verdenskrig hva gjaldt befolkningssammensetning. I 1960 utgjorde innvandrere fra Storbritannia, Europa og USA nesten 80 prosent. I 1990 falt dette til like over 21 prosent. Innvandring fra Asia økte derimot fra 10 til 60 prosent og innvandring fra Afrika fra 1 til 7 prosent (Reitz 2002:6). I 1970 utgjorde synlige minoriteter rundt én prosent, mot dagens tall på rundt 16,2 prosent (:26). I løpet av en forholdsvis kort tidsperiode har den kanadiske befolkningen gått fra å være en forholdsvis homogen hvit angloamerikansk befolkning, til å bli en av de mest flerkulturelle i verden.

5.2.2 Kanadisk adgangspolitikk

November hvert år må *The Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism* legge fram en årlig plan for innvandring til parlamentet, kalt *Annual Report to Parliament on Immigration* (ARPI). Dette ble besluttet i 1976 da daværende

statsminister Pierre Elliott Trudeau presenterte *Immigration Act*⁵⁹ som satte rammeverket for mye av den adgangspolitikken som gjelder i dag. *Immigration Act* ga parlamentet autoritet til å bestemme det årlige inntaket av innvandrere, tidligere satt av administrative reguleringer, og innførte et krav om at myndighetene måtte planlegge innvandringsnivået på et årlig basis (Reitz 2002:5, TAFRI 2009:1). I tillegg identifiseres og defineres her de tre hovedkategoriene av innvandrere som på lovlign vis får komme til Canada: i) uavhengig søkere selektert gjennom poengsystemet, også kalt økonomiske innvandrere, (ii) familieinnvandrere, og (iii) flyktninger.

Før 1990 ble antall innvandrere bestemt i henhold til arbeidsmarkedsbehov, økonomiske behov og andre prioriteringsområder. Under de økonomiske nedgangstidene på tidlig 90-tallet brøt imidlertid den progressive-konservative (PCP) regjeringen med dette, og besluttet å bevare et høyt inntak av innvandrere da de så det som gunstig på lang sikt (Reitz 2002:5). I dag gis det ikke noe rasjonale for antall innvandrere som skal få komme per år. Det er imidlertid en utbredt oppfatning i Canada at en omfattende innvandring er gunstig for økonomien, til tross for at dette er et omstridt tema blant økonomer i dag.

Målet om et inntak tilsvarende én prosent av befolkningen har vært forholdsvis stabilt siden 90-tallet, og dreier seg først og fremst om hvor stor absorberingskapasitet Canada har (:5). I 1996 innførte de kanadiske myndighetene en politikk som har blitt kjent som 60/40 regelen der de føderale myndighetene har søkt å ta inn 60 prosent gjennom poengsystemet og 40 prosent fra de to resterende kategoriene (TAFRI 2009:1). Fordelingen har imidlertid variert noe, og myndighetene søker å øke inntak av økonomiske migranter på bekostning av familieinnvandrere og andre ikke-økonomiske kategorier (med unntak av flyktninger) (Reitz 2002). Canada hadde i 2006 en *back-log* på rundt 750 000 økonomiske innvandrere i kø for å få komme til Canada.⁶⁰

Hvem slipper inn?

Som vist i kapittel to opererer internasjonal innvandringslitteratur med fire innvandringskategorier: 1) permanente innvandrere, 2) midlertidige innvandrere, 3)

⁵⁹ *Immigration Act* ble 28. Juni 2002 erstattet av *The Immigration and Refugee Protection Act* som er det regelverket som gjelder i dag.

⁶⁰ "Canada can fight back against Immigration backlog pressure" 3.11.2006

<http://www.immigrationwatchcanada.org/2006/11/03/canada-can-fight-back-against-immigration-backlog-pressure/> (hentet 2.11.2011).

flyktninger og 4) illegale innvandrere. Disse kategoriene er også aktiv i kanadisk innvandringspolitikk. Hver kategori byr imidlertid på flere underkategorier. *Permanente innvandrere* deles som sagt overfor inn i tre underkategorier: a) Økonomiske innvandrere, b) Familiegjenforeningsinnvandrere, og c) Beskyttede personer. Hver av disse kan igjen deles inn i en rekke underkategorier:

(a) Økonomiske innvandrere (*Economic Class*) deles inn i syv underkategorier (I) *Federal Skilled Workers* selektert gjennom poengsystemet; (II) *Quebec-selected skilled workers*, selektert gjennom et tilsvarende poengsystem som særlig vektlegger beherskelse av det franske språket; (III) *Federal business* gjelder for erfarne business folk som er forventet å bidra med en investering på 400 000 CAD, eller eie og administrere et selskap i Canada. Du kan enten komme som investor, entreprenør eller egenansatt; (IV) *Quebec-Selected Business*; (V) *Provincial and Territorial Nominees* gjelder for personer som har evner, utdanning eller arbeidserfaring som det er behov for i den provinsen eller det territoriet som nominerer deg; (VI) *Live-in Caregivers* er personer som er kvalifisert til å gi omsorg til barn, eldre personer eller personer med funksjonshemninger i private hjem uten tilsyn. Etter to års fulltidsarbeid kan Live-in Caregivers søke om permanent bosetting; og (VII) *Canadian Experience-Class*, innført i 2008, som muliggjør en overføring fra status som midlertidig til permanent innvandrere for utenlandske studenter og midlertidig innvandret arbeidskraft. For å kvalifisere må du ha kjennskap til det kanadiske samfunn, kunne bidra til økonomien, beherske engelsk eller fransk, og ha kvalifisert arbeidserfaring.⁶¹ Det er imidlertid ikke hvilke som helst av de midlertidige gjestearbeiderne som kan kvalifisere til permanent innvandrerstatus. For å kvalifisere må man ha hatt to års fulltidsarbeid i Canada, og din arbeidserfaring må være i samsvar med det som til en hver tid etterspørres av de kanadiske myndigheter.⁶² Det innebærer at dersom du for eksempel er utdannet ingeniør, et yrke som er identifisert som et behovsyrke⁶³ og følgelig prioritert i poengsystemet, men du kommer til Canada gjennom *Seasonal Agricultural Worker* programmet, eksempelvis som jordbærplukker, finnes det ingen overgang fra midlertidig til permanent status.

⁶¹ "Canadian Experience Class: Who can apply?" <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp> (hentet 3.11.2011).

⁶² "Canadian Experience Class: Who can apply – requirements for temporary workers" <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/workers.asp> (hentet 16.11.2010).

⁶³ National Occupational Classification (NOC) er en liste over de yrker som per dags dato er regnet som behovsyrker. Økonomiske innvandrere som kvalifiserer til disse yrkene gis følgelig prioritert <http://www5.hrsdc.gc.ca/NOC/English/NOC/2006/AboutNOC.aspx> (hentet 3.11.2011).

Det er også verdt å merke seg at innenfor kategorien økonomiske innvandrere er det ikke bare primærsøkeren som telles, men også primærsøkerens nære familie som kommer til Canada. Altså er det slik at når de kanadiske myndigheter sier at økonomiske innvandrere utgjør 60 prosent av den totale innvandringen så inkluderer det både primærsøker (*Economic Class-Principal Applicants*) og dennes familie (*Economic Class-Spouses and Dependents*). Disse er imidlertid ofte høyt utdannet da man i poengsystemet får ekstra poeng for ens partners utdanning.

(b) Familieinnvandrere (*Family Class*) kan deles inn i to underkategorier I) Ektefeller, partnere og barn og II) Foreldre og besteforeldre. Familieinnvandring er en sentral del av den kanadiske innvandringen, slått fast i *Immigration and Refugee Protection Act*, og gir permanente innvandrere mulighet til å bringe sin familie til Canada. Sponsorere må imidlertid vise at de er i stand til å ta finansielt ansvar for sine familiemedlemmer i etableringsfasen. Et videre krav knyttet til både primærsøker og ens familie er at de må gjennomgå en helsesjekk:

“To be admissible to Canada, you and your family members must not have a condition that is a danger to public health or safety, or would cause excessive demand on health or social services in Canada. Excessive demand refers to the significant burden placed on Canada’s health or social services due to ongoing hospitalization or medical, social or institutional care for physical or mental illnesses, or special education or training. Individuals may be denied admittance to Canada due to the high costs of their care” (CIC 20.11.2010).

(c) Beskyttede personer (*Protected Persons*) kan deles inn i fire underkategorier: I) *Government-assisted Refugees* er konvensjonsflyktninger som oppholder seg i flyktningleirer, viss bosettelse i Canada er sponset av de kanadiske føderale myndighetene eller Quebec. Støtten kan vare opp til ett år etter ankomst, eller til flyktningen er i stand til å finansiere seg selv, hva enn som inntreffer først; II) *Privately Sponsored Refugees* åpner opp for at privat personer, bedrifter eller organisasjoner kan sponse konvensjonsflyktninger til Canada mot at de kan bevise at de er i stand til å forsørge vedkommende i inntil ett år, noen ganger utvidet til tre år; III) *Protected Persons in Canada* er asylsøkere som fremmer en søknad om asyl når de ankommer Canada; og (IV) *Dependants Abroad* er en kategori som viser til at flyktninger som har fått status som permanent innvandrere kan hente sin familie til Canada. I tillegg har Canada en kategori kalt **Others**, forstått som i) *Humanitarian and Compassionate Grounds/ Public Policy* og ii) *Permit Holders*. Dette er kategorier som åpner opp for at mennesker i nød, for eksempel mennesker som er ofre for

menneskehandel, og som ikke kvalifiserer til noen av de overfor nevnte kategoriene, kan tas inn på særskilt grunnlag.

Midlertidige innvandrere kan hovedsakelig deles inn i to underkategorier: I) *Temporary Foreign Workers* og II) *International Students*. Canada har siden 2008 hatt en kraftig økning i antall midlertidige fremmedarbeidere. I forhold til **illegale innvandrere** finnes det ingen sikre kilder på hvor mange illegale innvandrere det er estimert at oppholder seg i Canada.

5.2.3 Kanadisk integreringspolitikk

En selvfinansiert integreringspolitikk

I kanadisk integreringspolitikk opereres det med et skille mellom bosetting (*settlement*) og integrering (*integration*): "*Settlement refers to the short-term transitional issues faced by newcomers, while integration is an ongoing process of mutual accommodation between an individual and society*" (ARPI 2010:21). Innvandrere som kommer til Canada har tilgang på bosettingstjenester og programmer som blir levert av ulike tjenesteytere som er forankret i sivil samfunnet, med finansiell støtte fra *Citizenship and Immigration Canada* (CIC). I ARPI 2010 heter det at:

"Each year, eligible newcomers have access to settlement services and programs delivered by service providers such as community-based organizations funded through formal contribution agreements with the Department. CIC-funded settlement programs and services include language instruction and skills development, information and orientation, and initiatives to support social engagement, community connections and labour market participation (:21).

De kanadiske myndighetene har imidlertid vært opptatt av å redusere kostnadene for å gjøre innvandring lønnsomt. Dette har vært sentralt i forhold til å skape oppslutning i befolkning rundt en massiv innvandring. De kanadiske myndighetene har blant annet hatt som siktemål å gjøre finansiering av bosetting og integreringsprogrammene mer eller mindre selvfinansiert. Dette har de blant annet søkt å gjøre gjennom såkalt *head tax*; en sum som innvandrerne må betale når de kommer til Canada. En økonomisk primærsøker og avhengige fra 19 år og oppover må betale 500 CAD, og de under 19 år 100 CAD. Business søkere må betale 1000 CAD. I tillegg må alle betale "*a right to landing fee*" på 975 CAD [5400 NOK]. Et par med tre barn på under 19 år måtte i 2002 for eksempel betale 18 000 NOK for å migrere til Canada (Reitz 2002:11).

Bosetting og integrering gjennom det sivile samfunn

Et kjennetegn ved måten bosetting og integrering drives på i Canada er som nevnt at sivilsamfunnet spiller en aktiv og sentral rolle. Følgelig er vellykket integrering av innvandrere i stor grad avhengig av de lokale forholdene da det er her den viktigste leveringen av integreringstjenester skjer; gjennom bosetting av innvandrere, flerkulturelle foreninger, viktig infrastruktur og sosiale fasiliteter som offentlige biblioteker, museum, helsetjenester, utdanningsenheter og andre kommunale byråer, så vel som NGOer som jobber på tvers av føderal, provinsiell og kommunal finansiering (Biles et al. 2008:113). Disse prosessene er veiledet av det nasjonale rammeverket, og formet av føderal finansiering, men grunnleggende sett er det drevet av ”bottom – up” snarere enn ”top-down” krefter (:13).

I Canada finnes det et mangfold av ulike organisasjoner som tilbyr tjenester og programmer til nykommere. På myndighetenes hjemmeside og andre nettsider finner man omfattende og detaljert informasjon, på en rekke forskjellige språk, om innvandrings, bosettings - og integreringsprosessen. De er utformet med sikte på å gjøre innvandrerne mer eller mindre selvhjulpne. Flere av informantene mine som jobber med integrering av innvandrere peker på at når nykommere skal orientere seg om hvilke tjenester og programmer det kan være gunstig å benytte seg av, rådfører de seg med venner og bekjente heller enn med organisasjonene:

“(...) [S]tatcan has found that only 35 percent of all immigrants goes to social service agencies for help. (...) Most people go with friends and family” (Amy Casipullai, OCASI).

Informantene peker videre på at et mottaksapparat forankret i det sivile samfunn er gunstig da det tillater en langt mer fleksibel utforming av tjenestene, og som er tilpasningsdyktig til skiftende omgivelsene. Organisasjoner kan på den måten være lydør i forhold til de faktiske behovene som finnes hos innvandrerbefolkningen.

Multikulturalisme: Integrering i politiske kulturen

På grunn av omfattende innvandring hevder Sandercock et al. (2009:14) at man i Canada vært opptatt av *“(...) how to frame Canada’s national identity in ways that would be inclusive of the large number of newcomers who were not part of the traditional stream of immigrants from Europe”*. Den multikulturalistiske integreringspolitikken har derfor handlet om *“managing the coexistence of disparate groups of people in the same country”* (:14). Som pekt på i kapittel fire søker en multikulturalistisk tilnærming å få til dette ved å integrere innvandrerne i den politiske kulturen. Den kanadiske integreringspolitikken tar sikte på å raskt gjøre nykommerne til fullverdige borgere

gjennom å gjøre statsborgerskap lett tilgjengelig (ARPI 2010:21). I dag føres det en politikk som krever at du må ha hatt status som permanent innvandrer og bodd i Canada i minimum tre av de fire foregående årene før man søker. For å få tildelt kanadisk statsborgerskap må man videre bestå en statsborgerskapstest som tester ens kunnskap om kanadisk historie, institusjoner og verdier, samt rettigheter og plikter. Canada kan i stor grad sies å ha lykket med denne politikken da rundt 88 prosent av de årlig kvalifiserte innvandrerne får status som kanadisk statsborger. En medvirkende årsak til det høye tallet hevdes å være at Canada er blant de landene som har åpnet opp for dobbelt statsborgerskap. Dette innebærer at man ikke må si ifra seg sitt opprinnelige statsborgerskap når man søker om å bli kanadisk statsborger.

"From the beginning, and at its best, it has been about the story of a nation gradually learning to accept multiple identities, multiple histories, and multiple ways of being at home in the land we call Canada. As Leaf explains: "it is helpful to see the Canadian nation state as fundamentally a modern constitutional polity, rather than a society whose national identity is derived from ethno-nationalist loyalties (Leaf 2005:284). But this is, necessarily, an evolving story..." (Sandercock et al. 2009:14).

5.3 Analyse av den kanadiske innvandringsmodellen

5.3.1 Hva karakteriserer den kanadiske modellen?

Adgangspolitik ut fra økonomiske hensyn

Adgangspolitik er et sentralt tema i litteraturen om kanadisk innvandringspolitikk, og et tema som alle informantene mine var godt kjent med. Poengsystemet er det styrende instrumentet for adgang i den forstand at flertallet av innvandrerne kommer til Canada gjennom dette systemet. Ovenfor viste jeg at poengsystemet er utformet for å hente inn innvandrere som kan bidra til å bedre den nasjonale økonomien. At hensyn til økonomiske egeninteresser er styrende for adgangspolitikken er i så måte ingen kontroversiell påstand. Dette fremgår blant annet i mange av de kanadiske styringsdokumentene. I ARPI 2009 (:6) heter det at *"Immigration is essential to Canada's economic development and plays a significant role in shaping Canadian society"*. I kjølevannet av finanskrisen ser vi for eksempel hvordan regulering av adgangspolitikken blir et verktøy for å bedre den økonomiske situasjonen:

"In order to support our economy as it continues to recover from the downturn, we adjusted Canada's immigration plan for 2010 to increase economic immigration and help ensure

employers have the workers they need to supplement our domestic labour supply” (ARPI 2010:3).⁶⁴

Av mine femten informanter var elleve av dem inne på poengsystemets rolle i forhold til den nasjonale økonomien, deriblant Joseph Carens:

“I think the point system in general is ‘this is what’s good for Canada’. We make calcula. Well, some people don’t want immigrants. Well we do. We think it’s good for our country, it’s good for our economy. So the point system is completely a public policy designed to serve Canada’s interests as the Canadian government sees it”.

Informantene var imidlertid opptatt av å få fram at Canada ikke bare er styrt av økonomiske egeninteresser. De presiserte at Canada har tradisjon for en god humanitær adgangspolitik. Ni av informantene var inne på dette. Loly Rico, som selv har kommet som flyktning fra El Salvador, og som nå driver FCJ Refugee Center, sa blant annet at:

*“But there has been a balance that has been known as a humanitarian country, and that is why they welcome, and even Canada received the Nansen medal from the UNHCR because all the leadership for protection of refugees”.*⁶⁵

Det humanitære fokuset understrekes også i ARPI 2010 (:6):

“Canada is also an international leader in migration management and respected for its long-standing commitment to protecting refugees and persons in need of humanitarian assistance”.

Canada tar årlig imot rundt 22 000 flyktninger og asylsøkere. I absolutte tall er det få land som tar imot så mange flyktninger som det Canada gjør (Aalandslid 2009:14). Tar vi befolkningsstørrelsen i betraktning tar Canada imidlertid imot færre flyktninger og asylsøkere enn Tyskland, Sverige og Norge (:14). I 2009 tok Canada imot 22 846 flyktninger. Det tilsvarer 8,5 prosent av den totale innvandringen som i 2009 utgjorde 252 179 innvandrere. Ser vi dette i forhold til befolkningen utgjør flyktninger et årlig tilskudd på 0,07 prosent. Til sammenligning tok Norge i 2009 imot 37 000 innvandrere hvorav 8700 var flyktninger. Av den totale innvandringsstrømmen utgjorde flyktninger 23,5 prosent og et årlig tilskudd på 0,2 prosent.⁶⁶

I tillegg til at Canada ikke er blant de landene som tar imot flest flyktninger er det noen som hevder at Canada selekterer flyktninger med utgangspunkt i de samme kriteriene som brukes i det kanadiske poengsystemet. Da jeg påbegynte min studie av kanadisk innvandringspolitikk ble jeg stadig konfrontert med denne oppfatningen,

⁶⁴ I 2009 tok Canada imot 252 179 innvandrere hvorav 64 007 var primær søkere og 89 491 var partnere og barn. Se **vedlegg 5** for en oversikt over hvilke permanente innvandrere som ble tatt inn i Canada i 2009 og nivå plan for 2010.

⁶⁵ Canada mottok i 1986 Nansen medaljen for deres vedvarende bidrag til flyktningproblemet.

⁶⁶ Basert på tall fra Statcan, Annual Reports to Parliament og SSB, Aalandslid 2009.

blant annet av folk som jobber med integrering av innvandrere i Norge. Jeg forsøkte å finne skriftlige kilder som kunne bekrefte eller avkrefte den, men dette viste seg å være vanskelig. Temaet framsto for meg som bevisst underkommunisert, et tema det var vanskelig å finne presis informasjon om. Jeg gjorde det derfor til et eget spørsmål i intervjuguiden. I henhold til mine egne data er det mye som tyder på at denne oppfatningen er korrekt. Disse flyktningene tilhører kategorien *Government-sponsored refugees*, og håndplukkes med tanke på å lette bosetting- og integreringsprosessen, og deres potensielle bidrag til Canada. Jeg spurte ni av mine femten informanter i hvilken grad Canadas seleksjon av flyktninger tok utgangspunkt i kriterier fra poengsystemet. Av de ni svarte syv at Canadas seleksjon av flyktninger tok utgangspunkt i kriterier fra poengsystemet, mens to av dem svarte at dette var ukjent for dem. Amy Casipullai fra *Ontario Council of Agencies Serving Immigrants* (OCASI), en paraplyorganisasjon for alle organisasjonene i Ontario som jobber med integrering av innvandrere, sa følgende:

"You know, Canada is not the only one that "cheery-picks" refugees. Having said that; yes, Canada absolutely cherry-picks refugees. So the government-sponsored refugees are in camps sponsored by the UNHCR and the UNHCR does the first selection. And they may be using Canadian government criteria's, but it is the UNHCR that, you know, is the mechanism on the ground to decide who will actually benefit from this and so on (...). The UN runs these camps so if Canada says 'can you identify ten people that you think would settle according to these and these criteria' then... So they follow those guidelines".

Loly Rico var også kritisk til kanadisk flyktningpolitikk på dette området og sa:

"That even Canada, when they go and do the selection for resettlement of refugees, they go and select the refugees that for them they will be easier to integrate in Canadian society. They don't do it with a humanitarian concept".

Alle de syv informantene som hadde kjennskap til seleksjonen var kritisk til praksisen. Joseph Carens trakk imidlertid frem myndighetenes rettferdiggjørelse av seleksjon av flyktninger, nemlig antakelsen om at befolkningen vil slutte opp om inntak av flyktninger dersom de lett lar seg integrere og ikke blir en økonomisk byrde:

"And I don't think it's a crazy justification. (...). So then it's not unreasonable to think about what will generate political opposition and what will build political support for maintaining comparatively, in comparative terms, a fairly robust intake of refugees. So I wouldn't be out on the barricades shouting about that aspect of Canada refugee policy so..."

Flertallet av informantene uttrykte at de helst skulle sett at Canada førte en mer sjenerøs flyktningpolitikk. Likevel trakk informantene fram at de er stolte av det de ser som en internasjonal sterk og anerkjent humanitær politikk. Amy Casipullai pekte for eksempel på at myndighetene den siste tiden har foretatt endringer i forhold til å

identifisere flyktninger som har et særskilt beskyttelses behov, og som tidligere ikke ville kvalifisert til å få komme til Canada:

"In the last five year almost, the government has actually made a conscious effort to identify the refugees in need of urgent protection, and refugees that would not nearly qualify, so refugees that in the past would have been considered medical inadmissible because they either have disabilities or because they have mental health issue or have been traumatized by torture or other sorts of impacts through war" (Amy Casipullai).

Gitt andre lands debatter rundt mer moralske vurderinger knyttet til adgang, som *brain-drain*, hadde jeg en forventning om å finne kritiske innvendinger mot poengsystemet og adgangspolitikken uttalte økonomiske egeninteresser. Jeg fant imidlertid ingen artikler eller medieoppslag som tydet på dette. Dette ble bekreftet av førsteamanuensis ved School of Public Policy & Governance, University of Toronto, Phil Tridafilopoulos:

"There was, in Canada, a debate on the ethics of the point system, so in the early 1970s, but not any more. No. I mean it's just not an issue now. (...) So, what are the ethics of selecting the very best and the most talented people from these poor countries, is that right? What are the ethics of selecting according to any human capital model? Maybe we should only let in refugees cause they are the most desperate people. Is that what liberalism demands? You know, we haven't thought about it very much. Lots of opinions on this. I don't think it penetrates very deeply into Canadian policymaking circles. That's just not an issue any more. We'll take Filipino nurses, we'll take all the people we need, and it's too bad for the Philippines. That's the case".

Under oppfordring til å reflektere rundt eventuelle etiske innvendinger mot poengsystemet, identifiserte jeg i stedet fire argumenter i mine intervjuer som taler for og rettferdiggjør poengsystemet: For det første argumenterte de for at alle land som har en like omfattende innvandring som Canada foretar en seleksjon. Argumentet kan tolkes til støtte for Koopmans (2008) og Christianos (2008) teser om at stor innvandring av lavt utdannede innvandrere kan virke undergravende på henholdsvis velferdsstaten og den politiske kulturen (jf. kap.4). For det andre viste informantene til fordelene som migrasjon gir for senderland i form av remittering og økt turisme (jf. kap. 4). For det tredje ble det vist til at poengsystemet bidrar til å skape oppslutning i befolkningen om en massiv innvandring (jf. Carens). For det fjerde hevdet de at en massiv innvandring lik den kanadiske er *mer* moralsk enn innvandringsmodeller som begrenser sitt inntak til "de mest trengende" da den gir flere individer muligheten til å migrere og realisere "det gode liv" (jf. en liberalistisk argumentasjon).

Datamaterialet mitt tyder altså på at den kanadiske adgangspolitikken i hovedsak er utformet av hensyn til økonomiske egeninteresser. Adgangspolitikken kan dermed

defineres som en instrumentell diskurs, men at det også kan identifiseres en moral-etisk begrunnelse for dette. Canada fører en omfattende, selektiv og nøye kontrollert adgangspolitik ment til å bringe inn økonomiske innvandrere som tjener landets interesser, slik de blir definert. Den internasjonalt anerkjente humanitære politikken er utformet mer med utgangspunkt i en moralsk vurdering. Men til tross for massiv innvandring er likevel flyktningsinntaket mindre enn det vi finner hos andre vestlige land, befolkningsstørrelsen tatt i betraktning. En instrumentell tenkning rundt flyktningspolitikk, antydnet med såkalt *cherry-picking*, kan videre tyde på at de økonomiske egeninteressene også gjør seg gjeldende i forhold til den humanitære politikken.

Integrering gjennom statsborgerskap og multikulturalismen som kanadisk identitet

Det instrumentelle og økonomiske fokuset synes også å ha satt sitt preg på integreringspolitikken. Som vist i ovenfor er det et bærende prinsipp for integreringspolitikken at den skal være mer eller mindre selvfinansiert, blant annet gjennom ”*head-tax*” og ”*rights to landing fees*”, for å kunne skape oppslutning rundt en omfattende adgangspolitik. Integreringspolitikken er imidlertid ikke på langt nær så instrumentell i sin utforming som det adgangspolitikken er. Den er heller preget av en mer moral-etisk ”*live-and-let-live*” ideologi og politikk; den kanadiske multikulturalismen. Multikulturalismen kjennetegnes ved en grunnleggende positiv holdning til kulturelt mangfold og det føres i Canada en aktiv politikk for å ivareta det kulturelle mangfoldet. Begrunnelsen for dette er at innvandrere har behov for å bevare sin kultur for å kunne lykkes med integreringsprosessen, så vel som at kulturelt mangfold er en berikelse for Canada. I *Multiculturalism Act* (1985:2) heter det:

”AND WHEREAS the Government of Canada recognizes the diversity of Canadians as regards race, national or ethnic origin, colour and religion as a fundamental characteristic of Canadian society and is committed to a policy of multiculturalism designed to preserve and enhance the multicultural heritage of Canadians while working to achieve the equality of all Canadians in the economic, social, cultural and political life of Canada”.

En multikulturalistisk politikk gir seg utslag i oppføring av programmer som blant annet gir støtte til opplæring i morsmål; åpner for at man i arbeidslivet for eksempel skal kunne ha tilgang til bønnerom og anledning for fri på helligdager for ulike religioner; fleksibilitet i kleskoder; et skolepensum tilpasset mangfoldet; og støtte til etniske organisasjoner. I *AROCMA 2008-2009* heter det:

“The Multiculturalism Program provides financial assistance (grants and contributions) to not-for-profit organizations and individuals through projects funding that facilitates and strengthens support for economic, social and cultural integration into Canada”.

Canada har blitt betegnet som et sosialt og politisk eksperiment da de med sin mangfoldige befolkning (urbefolkning, fransk/engelsk deling og innvandring) har måttet konstruere en nasjon uten kulturell homogenitet (Sandercock et al. 2009:3). Uzma Shakir henter en analogi fra filmen *Star Trek* for å beskrive Canada og sier i intervjuet: *”[T]his is what Canada is doing: It’s boldly going where no one has gone before”*. Canada har søkt å gjøre det kulturelle mangfoldet om til en styrke og en felles identitet. I mangel på en nasjonal kultur i tradisjonell forstand hevdes multikulturalismen å ha blitt internalisert som det som er ”typisk kanadisk”. Uzma Shakir sier blant annet:

”[M]ulticulturalism is intuitively part of our identity, so if you ask people what makes them Canadian they will say multiculturalism. So you don’t have to sell it, its already sold, bought and everything.”

I tråd med Habermas’ teori om *konstitusjonell patriotisme* (jf. kap. 4) har de kanadiske myndighetene, i det kulturelle og verdimeslige mangfoldet, som sagt holdt frem den politiske kulturen som utgangspunkt for å skape solidaritet og samhold. Et av de viktigste målene i kanadisk integreringspolitikk er nettopp naturalisering av innvandrere. I ARPI 2010 heter det at:

”The acquisition of citizenship is a significant step in the integration process of newcomers. Granting citizenship to eligible applicants provides established newcomers with the full range of rights and encourages them to fulfil the responsibilities of citizenship. Citizenship acquisition also fosters a greater sense of belonging to Canada and allows newcomers to share a broader sense of community with all Canadians while supporting their full participation in all aspects of Canadian society” (ARPI 2010:22).

Også mine informanter var opptatt av statsborgerskapets betydning. Phil Triadafilopoulos sa blant annet at:

”Citizenship is very very important. It’s not just a crown; it’s a tool for integration. (...) I think what almost everyone misses is citizenship policy. (...) So you need to be present in Canada for three out of four year prior to your application and meet some other fairly straightforward criteria’s and then you become a member with full rights. That I think helps people identify with the country, feel like they have a stake in the country, and have access to social program, to all social programs, all political rights etc., you know, that helps them to succeed.”

En utbredt kritikk mot multikulturalismen er at den gir tradisjonelle autoriteter makt til å representere grupperes interesser, og at den dermed står i fare for å undertrykke interne minoriteter som kvinner. Flere av informantene var i den forbindelse opptatt

av å presisere betydningen av den politiske kulturen og *Charter of Rights and Freedoms* i forhold til å realisere en multikulturalisme i tråd med liberale verdier:

“It [multiculturalism] is oriented towards integration. And there are expectations: people are expected to learn English or French, people are expected to follow the law, and expected to uphold the rights of the Charter of Rights and Freedoms, ah... But at the same time there is this ah... norm of compromise and deliberations when two rights under the Charter comes under conflict the court are expected to settle them in a way that is accommodating ah... And this comes up of issues in dress, religious dress, religious expressions” (Phil Tridafilopoulos).

Den politiske identiteten er det primære bindeleddet for borgerne. Et bindeledd som ytterligere forsterkes av den nasjonale kulturen, forstått som multikulturalismen. Statsborgerskap skal være utgangspunktet for solidaritet og samhold. Utover det står innvanderne fritt til å forfølge den kulturen de selv ønsker da dette sees som essensielt for at mennesker skal kunne leve et fullverdig liv. Staten plikter dermed til å anerkjenne og imøtekomme forskjeller ved å tilrettelegge for et kulturelt mangfold som er i tråd med liberale verdier. I et kulturelt og verdimesig mangfold har staten gått aktivt inn for å opphøye pluralisme som noe kanadiere må være stolte av. Multikulturalisme *er lik* den kanadiske identiteten. Den støtter opp om den politiske kulturen, og bidrar ytterligere til å skape solidaritet og samhold. Dermed kan integreringspolitikken hevdes å bygge på mer moral-etiske vurderinger.

Instrumentell adgang og moral-etisk integrering - en diskrepans?

Plasserer vi Canada inn i IPU-modell 2

tegner følgende bilde seg, illustrert i *tabell 2A*. Analysen har vist at utformingen av den kanadiske adgangspolitikken i hovedsak kan karakteriseres av en instrumentell diskurs. Det handler først og fremst

| | Instrumentelle hensyn | Moral-etiske hensyn |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Adgangs politikk | CA | ca |
| Integrerings politikk | ca | CA |

Tabell 2A: Kanadisk innvandringspolitikk

om hvem som bidrar til å skape økonomisk vekst og langsiktig nasjonsbygging. Utformingen av den multikulturalistiske integreringspolitikken omhandler først og fremst integrering i den politiske kulturen, gjennom rask tildeling av statsborgerskap. Integreringspolitikken kan dermed hevdes å bygge på en mer moralsk diskurs. Det dreier seg om at mennesker som bor i et demokrati, og som er underlagt et lands konstitusjon og lovverk, skal ha rett til å påvirke hvordan landet styres på. Videre handler det om at alle mennesker har rett til å bevare ens kulturelle særpreg og at dette sees på som en forutsetning for at mennesker skal kunne leve et fullverdig liv. Det

kulturelle mangfoldet holdes for å være essensielt for den kanadiske selvforståelsene og den ”nasjonale” kulturen. Således kan det også identifiseres en etisk diskurs.

Analysen har altså vist at det under integreringspolitikken vises hensyn til både innvandrene og Canadas behov, mens adgangspolitikken er mer preget av hensyn til Canadas egeninteresser. I henhold til analysen kan Canadas innvandringspolitikk hevdes å bli karakterisert av dels motstridende vurderinger. Knut Kjeldstadli gjorde seg en lignende observasjon under sitt opphold i Toronto høsten 2009. I et foredrag ved CULCOM Oslo stilte han følgende spørsmål: ”*Hvorfor er det så, kan en synes, en spenning eller diskrepans mellom en tilsynelatende åpen multikulturalisme og en sterkt nytteorientert arbeidsmarkedspolitik?*” (manus 2010). Kjeldstadli avsluttet sitt foredrag til CULCOM Oslo (jf. manus 2010:18) med at han ”ikke vet hva svaret er”. I det følgende skal jeg forsøke å svare på spørsmålet om hva som er sammenhengen mellom disse to politikkområdene, og hvordan vi kan forstå den kanadiske suksesshistorien.

5.3.2 Hvordan kan vi forstå den kanadiske suksesshistorien?

Den kanadiske suksesshistorien kan forstås med utgangspunkt i en rekke ulike faktorer. Under intervjuene trakk mine informanter blant annet frem den spesifikke historiske og institusjonelle kanadiske konteksten. Også faglitteraturen er opptatt av den kanadiske konteksten for å forstå hvorfor de lykkes. Det pekes for eksempel på følgende: 1) at Canada har to konstitusjonelt definerte språk; 2) de innfødtes rolle, såkalte *native people*; 3) at Canada er en føderal stat; 4) Canadas geografiske plassering som en forholdsvis isolert nasjon, hvilket har gjort landet lite utsatt for illegal innvandring, 5) og at Canada er et relativt lite befolkningsmessig land sammenlignet med sin nabo USA (Reitz 2006:10, 2002:21, Omidvar 2.11.2010). I det følgende skal jeg imidlertid forsøke å forstå den kanadiske suksesshistorien med utgangspunkt i poengsystemet og multikulturalismen. Disse løftes som sagt frem i faglitteraturen som betydningsfulle (Reitz 2006, Kymlicka 1998).

Den kanadiske multikulturalismen som symbolpolitikk

I litteraturen rundt kanadisk innvandringspolitikk tilskrives som sagt multikulturalismen mye av æren for de gode resultatene. De kanadiske myndigheter er opptatt av å inngå i den internasjonale debatten om multikulturalisme med mål om

å styrke dens rykte (ARCMA 2008-09:29). En fremtredende talsmann for denne posisjonen er Kymlicka. I *The Current State of Multiculturalism in Canada 2008-2010*, skrevet for de føderale myndighetene, hevder Kymlicka blant annet at:

"On the one hand, we have witnessed not only growing evidence of Canada's comparative advantage in the integration of immigrants, but also growing evidence that the multiculturalism policy has played an important role in this comparative success" (:5).

Kymlicka påpeker imidlertid at multikulturalismens betydning for suksess er omstridt. Han viser til at kritikere av multikulturalismen ofte tilskriver suksessen andre faktorer, som at kanadiske innvandrere ofte er høyere utdannet enn i andre land, og at Canada har et mer åpent arbeidsmarked (:9). Kymlicka mener likevel å finne klare kausale sammenhenger mellom Canadas suksess og den multikulturalistiske politikken. I rapporten skriver han blant annet:

"For example, the massive OECD study that established Canada's comparative advantage in educating immigrant students emphasized that a crucial factor in this success was the presence of specific policies to address issues of cultural and linguistic diversity in the school population – policies that, in the Canadian context, have emerged under the rubric of multiculturalism (OECD 2006) (:10)".

Han viser videre til undersøkelser som indikerer at multikulturalismen bidrar til sterk gjensidig identifisering mellom kanadiskfødte og innvandrere. At Canada har definert seg som en multikulturalistisk nasjon innebærer, i følge Kymlicka, en anerkjennelse av at innvandrere utgjør en konstituerende del som borgerne er stolte over (:10). Multikulturalismen tjener som en felles nasjonal identitet, og bidrar til samhold og solidaritet mellom minoritet og majoritet. Det er noe innvandrere og minoriteter kan identifisere seg med, bidra til og være stolte over. Kymlicka viser i hovedsak til en studie gjort av Irene Bloemraad i 2006. Hun sammenligner vietnamesiske innvandrere i henholdsvis Boston og Toronto. Bloemraad finner at til tross for at det er ingen relevante karakteristikk som skiller de to innvandrergroppene så har vietnamesere i Toronto en sterkere tilhørighetsfølelse og deltar mer aktivt i det offentlige liv (:10). Hun konkluderer dermed med at multikulturalismen er en viktig forklaring. De politiske tiltakene oppfordrer til og muliggjør en raskere og mer effektiv deltakelse i de kanadiske institusjonene ved å legge til rette for:

"(...) self-organization of the community, by creating new cadres of community leaders who are familiar with Canadian institutions and practices by creating new mechanisms of consultation and participation and, more generally, by creating a more welcoming environment" (:11).

Kymlicka (2008-10:11) hevder dermed i sin rapport at:

"These recent studies – all of which were produced from 2006 to 2008 – provide strong evidence that multiculturalism in Canada promotes integration and citizenship, both through its effect on attitudes, self-understanding and identity at the individual level and through its effect on institutions at the social level"

Til tross for at Kymlicka synes å være sikker i sin sak, er det likevel utbredt skepsis til de kausale sammenhengene som Kymlicka presenterer. Flere av informantene mine er langt på vei uenig i at Canadas komparative integreringsfortrinn i stor grad kan tilskrives multikulturalismen. Slik jeg tolker deres utsagn er de mer av den oppfatning at kanadisk multikulturalisme er viktig symbolpolitikk. Joseph Carens sier for eksempel i forbindelse med *Multiculturalism Act* at *"Its not so much the content of the act, but the fact that there was an act"*. Det handler ikke så mye om den praktiske multikulturalistiske politikken, men heller om at de kanadiske myndighetene stadig understreker verdien av innvandrere og den kulturelle berikelsen det gir Canada. Carens viser blant annet til at offentlige dokumenter ofte har en forside som viser et bilde av en etnisk og kulturelt mangfoldig befolkning. Jeffrey Reitz peker på at multikulturalismen har virket til å skape et klima der det er utbredt aksept for ideen om økt mangfold, og innvandring som sådan. Multikulturalismen har vært med på å forme innvandringsdiskursen i forhold til hva som er sosialt akseptabelt å uttrykke offentlig. Carens sier blant annet at det finnes *"[a] genuine acceptance of variety (...) that goes very deep as a public norm. A deep recognition in the kind of public discourse, and what people can and can't say"*. Amy Casipullai er også inne på dette:

"What the, the Multiculturalism Act, and the fact that there was a department attached to it, there were resources attached to it, projects and so on, made it possible to have a discussion about multiculturalism (...) What it did was that it opened up the discourse, ah... It created a space where you could actually talk about it. And, I mean, you can point to that and ask: how effective is that, right? But it changes the perception, and it helps people get more comfortable with the idea of legitimizing difference which is... has been very hard to do. I mean it's limited the effect this can have... So... It opened some space. Was it perfect? By no means."

Slik jeg tolker mine informanter er de altså positive til multikulturalismen. Men de er mer kritisk til den som utgangspunkt for å forstå suksessen enn hva Kymlicka er. Multikulturalisme har imidlertid vært viktig som symbolpolitikk, og Carens hevder at multikulturalismen har stor oppslutning i befolkningen:

"But now it's [multiculturalism] been really internalized at a level where people are very comfortable with this idea that people have, I mean, certain fluidity, complex identity. (...) And I think it has very little to do with government policies. So I think government policies largely are important in the sense that they send the symbolic message. I don't think they do a whole lot. But they send this message. (...) They are sending a message at every level that 'anybody can be a Canadian'. I think that's the heart of it" (Joseph Carens).

Multikulturalismens potensiale og utilstrekkeligheter

Til tross for at informantene mine var positiv til multikulturalismen, var flere av de opptatt av å formidle dens utilstrekkeligheter. Uzma Shakir peker blant annet på at:

"In Canada people will say, intuitively, yeah we are multicultural. And they are quite proud of it. Now what they mean by it, how well they understand it, how well the policy and the ideas around, and reality around multiculturalism are functioning, is a different ballgame, right?" (Uzma Shakir).

Uzma Shakir viser her til at det er stor oppslutning om multikulturalisme som en beskrivelse av det kanadiske samfunn; at et kulturelt mangfold er en sentral del av det å være kanadisk. Multikulturalismen, forstått som en politikk som aktivt søker å ivareta mangfold gjennom å imøtekomme forskjell når to rettigheter kommer i konflikt med hverandre, er derimot mindre utbredt. Det er ikke den forståelsen av multikulturalisme som til stadighet understrekes av de kanadiske myndighetene. Tvert imot, i følge mine informanter. Flere av informantene peker på at de kanadiske myndighetene begrenser sin multikulturalisme til feiring av kulturelle forskjeller med fokus på etniske festivaler, tradisjonelle klesdrakter, mattradisjoner og lignende, det de beskriver som et *"Sari and Samosa-syndrome"*⁶⁷; *You can wear your sari and eat your samosa, but lets keep it at that*" (Uzma Shakir). Det handler om at myndighetene viser for lite vilje til å ta tak i de strukturelle samfunnsproblemene. Slik jeg tolker informantene mine ser de det som problematisk at den kanadiske multikulturalismen ikke tas til sine logiske konklusjoner, slik teorien fordrer (se kap. 3). Det medfører at et fokus på kultur går på bekostning av rettferdighet (equity):

"Some people would argue that it [Multiculturalism Act] was actually very unhelpful because it transformed the whole argument away from looking at an analysis of... what do you call it; equity and in to something about cultural expression, cultural freedom" (Amy Casipullai).

Et problem som trekkes frem er at den kanadiske multikulturalismen har vist seg utilstrekkelig i forhold til å løse strukturelle problemer som knytter seg til diskriminering på bakgrunn av "rase".

"Because in our multiculturalism we focus so much on culture that we do not negotiate and we do not deal with the reality of race, which is a factor that is dividing us, which is a factor that is causing inequality in our society" (Uzma Shakir).

Fire av informantene mine pekte på at det er en utbredt oppfatning i Canada at rasisme er et problem som begrenser seg til USA: *"So we've created this myth that because we are multicultural, race and racism are not an issue for us"* (Uzma Shakir). Amy Casipullai viser blant annet til at begrepet "rase" ikke er nevnt i *Multiculturalism Act*,

⁶⁷ Sari er et tradisjonelt klesplagg som brukes i Asia, og Samosa er en matrett som er utbredt i Sør Asia.

og at bruk av begreper som ”*visible minority*” og ”*diversity*” kan tolkes som ”(...) a very clever way of not dealing with race, not dealing with racism. So that the Canadian government can point to things like that and say well we’re doing quite well in this, when in fact it doesn’t really capture the real experience”. Uten et begrep om ”rase” og rasisme mister man muligheten til å fange opp diskrimineringen som skjer på bakgrunn av faktorer som dette. Canada har fått hard medfart av blant annet FN for sin bruk av begrepet *visible minority*.⁶⁸ Diskriminering på bakgrunn av ”rase” er et problem i Canada, og såkalte synlige minoriteter er dårligere integrert enn andre minoriteter. I følge Casipullai har fattighedsratene for Greater Toronto Area gått ned med 28 prosent i tidsrommet 1980-2000. I det samme tidsrommet har den gått opp med 361 prosent for rasialiserte minoriteter.⁶⁹ Dette til tross for at innvandrerne som kommer til Canada er høyere utdannet enn noen gang. Multikulturalismen er nettopp ment til å bidra til å skape mer tolerante sosiale og politiske holdninger overfor etniske og kulturelle minoriteter. Med voksende problemer knyttet til diskriminering på bakgrunn av ”rase” og etnisitet kan det se ut til at rasjonale som multikulturalismen bygger på, om at alle kan bli kanadisk, må problematiseres. Et sitat fra Reitz oppsummerer informantenes syn på den kanadiske multikulturalismen på en dekkende måte:

“It’s not as if multiculturalism is irrelevant, but to say multiculturalism is the reason [for the success], without taking into account these [geography and point system] other things, it strikes me as a bit absurd, you know”.

Poengsystemet – Et ensidig mangfold

I forbindelse med hvordan vi kan forstå den kanadiske suksessen viser flere av informantene til poengsystemets bidrag. Loly Rico sier blant annet:

“I don’t see any success of Canada due to that [multiculturalism]. The success of Canada is due that they have a policy how to use immigrant to increment the economy” (Loly Rico).

Poengsystemets forklaringskraft er å finne i dets seleksjon av innvandrere med utgangspunkt i teorien om human kapital. Dette er i tråd med Koopmans (2008) og Borjas (1995) teori som hevder at høyt utdannede innvandrere er fordelaktig for mottakerlandet (jf. kap.4). Aalandslid (2009:20) viser til at Canada gjennom poengsystemet har fått en høyt utdannet innvandrerbefolkning: Tre av fire som kommer gjennom poengsystemet har bachelorgrad eller høyere utdanning. Fire

⁶⁸ ”Term ‘visible minority’ may be discriminatory, UN body warns Canada” CBC News 4.3.2007 <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2007/03/08/canada-minorities.html> (17.11.2011).

⁶⁹ *Understanding the racialization of poverty in Ontario*. Colour of poverty 2007 <http://www.colourofpoverty.ca/> (hentet 1.12.2011).

prosent har doktorgrad. Partnerne til de økonomiske innvandrerne har også høyere utdanning, der fire av ti har Bachelorgrad eller mer.

I poengsystemet får man som sagt tildelt flest poeng på bakgrunn av høy utdanning og kunnskaper i fransk eller engelsk. Aalandslid (2009:20) peker på at utdanning og språk er en viktig inngangsport til involvering og deltakelse i samfunnet, så vel som vellykket arbeidsmarkedsutfall. I følge Jeffrey Reitz (2010:13) viser forskning at innvandrere med høy utdanning gir større arbeidsdeltakelse. Mister man jobben kommer høyt utdannede innvandrere seg dessuten raskere tilbake i arbeid. Høyt utdannede innvandrere har også mer ressurser til å takle utfordringer knyttet til bosetting, så vel som sosial og politisk integrering:

“This undoubtedly has a positive effect on their attachments and institutional involvements in Canada, at least partially offsetting whatever barriers they may encounter based on their ‘visible minority’ origins. In other words, immigrant education is not only human capital: it is also a significant form of social capital” (Reitz 2007:11).

Reitz (2007:11) peker videre på at forskning viser at barn av høyt utdannede innvandrere har en tendens til å ta høyere utdanning, uavhengig av foreldrenes arbeidsmarkedssuksess i Canada. Normer og verdier om viktigheten av utdanning videreføres til barna. Seleksjon av høyt utdannede kan dermed bidra til vellykket integrering. *Citizenship and Immigration Canada (CIC)* gjorde for eksempel i 1998 en studie som viste at de økonomiske innvandrerne gjorde det langt bedre enn både familieinnvandrere og flyktninger (Reitz 2002:10). Aalandslid (2009:48) hevder imidlertid at det å ha økonomiske innvandrere fra ulike land kan virke positivt på integreringen av familieinnvandrere og flyktninger *“both in terms of establishing networks for jobs, but also important in forming the public perception of immigrants from a country or region”*.

Poengsystemet bidrar videre, som sagt, til å skape oppslutning om den massive adgangspolitikken. Den kanadiske befolkningen styrkes i troen på at innvandring er nøye kontrollert og i tråd med Canadas økonomiske egeninteresser. Flere av informantene peker i den forbindelse på at den kanadiske aksepten for innvandring, som er å finne i blant annet styringsdokumenter, media og på folkemunne, primært gjelder for de økonomiske innvandrerne. Flyktninger og asylsøkere utgjør en uforutsigbar og mindre kontrollerbar strøm. De har et mer ”byrdeperspektiv” knyttet til seg, i kontrast til ”ressursperspektivet” som knytter seg til de økonomiske

innvandrene. Ratna Omidvar, leder for Maytree organisasjonen, var inne på dette. Hun hevdet at kanadiere betingede aksept for innvandrere blir tydelig ved ankomst av såkalte *boat people*; asylsøkere som med jevne mellomrom kommer via sjøveien til den kanadiske vestkysten. Da jeg ankom Canada i august 2010 var det like etter at MC Sun Sea; en båt med 492 tamilske potensielle flyktninger, hadde ankommet Vancouver. Det utløste en furor, og de tamilske asylsøkerne ble av innvandringsministeren, Jason Kenney kalt for ”*bogus claimers*”, ”*queue-jumpers*” og ”*terrorists*”. Kenney viste til at “*Canadians are pretty concerned that a whole boat of people comes – not through any normal application process, not through any normal arrival channel – and just simply lands,*” (Globe & Mail 9.9.2010).⁷⁰ Han sa videre at Canada ikke burde “*hesitate to strengthen the laws if we need to*”. I den forbindelse har han fremmet det omstridte “Human Smuggling Bill” (Bill C-49); et lovforslag som har fått mye kritikk for å føre til en innstramning i asyl- og flyktningpolitikk som vil ramme de mest trengende (CBC 22.10.10).⁷¹ På en Angus Reid måling gjort like etter båtens ankomst mente 46 prosent av kanadierne at innvandring hadde en negativ virkning på landet. Dette var en økning på 5 prosent fra August 2009. Fire av informantene mine hevder at det er en utbredt forestilling i Canada at flyktninger utgjør en økonomisk byrde. I forbindelse med nyhetsoppslag om båten med asylsøkere kan det se ut til at dette synet også har påvirket innvandrere generelt. Erika Gates-Gasse fra OCASI sier:

“(…) [W]e really embrace them [economic immigrants] but we don’t seem to be doing the same thing for refugees. I think part of it comes down to, it is the idea, even though we talk about our immigration system being based in nation-building and humanitarianism and all that, it’s very much based in economic labour policy. And so I think a lot of the public tend to view, like economic immigrants are coming here to contribute to our country, and make this place stronger. And a lot of people view refugees as coming here and draining the system, living on welfare, and like, getting free education and health care and not contributing anything back”.

Det skilles tydelig mellom ”lønnsomme” økonomiske innvandrere og ”ulønnsomme” flyktninger. Den utbredte oppslutningen om innvandring som noe positivt og en berikelse for samfunnet, vist med gjennomgangen av multikulturalismen ovenfor, ser altså ut til å være forbeholdt de økonomiske innvandrene. Vi kan snakke om et

⁷⁰ “Canadian View of Immigration Sours in wake of Tamil Ship” Globe and Mail 9.9.2010
<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/canadian-view-of-immigration-sours-in-wake-of-tamil-ship/article1701127/> (hentet 9.9.2010).

⁷¹ “Human Smuggling Bill draws criticism” CBC News 22.10.2010
<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/story/2010/10/22/humna-smuggling-bill-folo.html>
(hentet 17.11.2011).

”ensidig mangfold”: et etnisk og kulturelt mangfold blant relativt høyt utdannede innvandrere. Et sitat fra Loly Rico illustrerer dette:

“But what is happening right now is that refugees are too expensive for Canada and they are not seen in the possibility that these people are going to enrich the country and is going to enrich the diversity and the multiculturalism. They are seen as going to put more problems and more.. eh.. burden on their economy”.

Jeffrey Reitz fremhever på sin side at:

“I think most people who... you know in Canada, who look at our Canadian immigration program, will say well, the reason why we are so successful is because of... We select immigrants on the basis of education and they, you know, do relatively well in... the job market, and ah.. (...). The effect of multiculturalism owes to the point system because it is only when talking about economic migrants”.

”Brain-waste” - Human kapitalens begrensninger

Selv om økonomiske innvandrere jevnt over kan hevdes å være bedre disponert for å lykkes med integreringsprosessen i Canada, er prosessen likevel ikke enkel. En av mine informanter, Katze fra Japan, kom til Canada gjennom poengsystemet i 2003. Han har bakgrunn i IKT, og sliter med å få en relevant jobb. Under intervjuet påpekte han at: *”Point system’s good for us immigrants, it’s easy, it’s the easiest way (...) men la til at ”but if we have high graduation... it doesn’t matter”.* Til tross for at innvandrerne som kommer er høyere utdannet, har mer erfaring og er mer språkkyndig enn noen gang, viser statistikk at høyt utdannede innvandrere tjener stadig mindre, sammenlignet med den kanadiskfødte befolkningen med tilvarende utdanning, da de må ta jobber som de er overkvalifisert for (Reitz 2005:3). Dette innebærer et tap av status og investeringer for innvandrerne, så vel som uutnyttede ressurser for Canada. Canada har en betydelig *brain-waste*:

“If you look at how people are doing once they get here, they might be very well educated and they may have amazing experience from back home. But people are not doing as well now as they were 20 years ago. There is a high rate of poverty, especially around racialized groups and so I think, despite the fact that we like to think that everyone who comes through our system are going to do very well, that’s not completely the case” (Erica Gates-Gasse).

Brain-waste er en viktig etisk debatt i Canada, og noe alle informantene var opptatt av. De spør seg i hvilken grad det er riktig at Canada selekterer høyt-utdannende innvandrere som i god tro kommer til Canada for å ta i bruk sine kvalifikasjoner, men i stedet opplever et markant yrkes og status fall. Reitz (2007:2) peker på at det er et misforhold mellom såkalt *high-skilled* innvandrere som etterspørres gjennom poengsystemet og det reelle arbeidsmarkedsbehovet for *low skilled* innvandrere. Han spør om *”Canada [should] reduce or even abandon its emphasis on skilled immigration?”*

Denne debatten har blant annet gitt seg utslag i at provinser, gjennom *Provincial Nominees Program*, har fått mer makt til å bestemme hvem som skal få komme inn ut fra en vurdering av arbeidsmarkedsbehov. Reitz (2007) ser imidlertid "*lowering the bar in immigrant selection*" som en uheldig utvikling i forhold til målsettingen om langsiktig integrering og nasjonsbygging:

"Even though high-skill immigration does not fully address the demand for high-skill workers, such immigration will continue to be useful to pursue longer-term goals of nation-building and population expansion, since high-skill levels contribute to the objective of long-term integration (:3)

Jeg tolker dette sitatet dit hen at Reitz er av den oppfatning at et høyt inntak av lavt utdannede innvandrere kan føre til en dårligere økonomisk, sosialt og politisk integrert befolkning. Dette kan potensielt sett kan true nasjonsbyggingen og den politiske kulturen (jf. Christiano 2008 i kap.4). Her kan det imidlertid innvendes, som Loly Rico sier, at: "*if you are coming as a professional and you never work on your profession, you will not feel integrated*". TAFRI (2009) rapporten er også opptatt av dette, og sier blant annet at "*'brain-waste' hurts all three parts [sending country, receiving country and the immigrant], and creates tension and feelings of nonacceptance that can translate into the political sphere*" (:26). To av TAFRIs hovedfunn er for eksempel at ekstremister ofte rekrutteres blant høyt utdannede innvandrere, og at lavt-utdannede innvandrere ofte er mer vellykket i forhold til integrasjon i den politiske sfære (:vi).

Til tross for slike funn og advarsler er Canada likevel av den oppfatning at seleksjon av høyt utdannede innvandrere er gunstig for Canada, og man forsøker å overvinne *brain-waste* ved å forbedre oversetting og godkjenning av utenlandske attester og arbeidserfaring, så vel som å bekjempe rasisme og diskriminering. En rekke nye tiltak og initiativ har vokst frem bare de siste fem årene. Uzma Shakir knytter utviklingen til multikulturalismen og Iris Marion Youngs (1990:158) argument om at likhet, i form av deltakelse og inkludering av alle grupper i samfunnet, krever ulik behandling av undertrykte og mindre heldigstilte grupper (Young, 1990: 158):

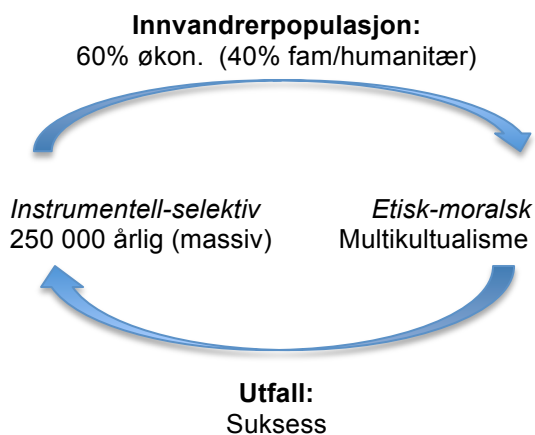
"I don't want to be treated equitable, I want to be treated differently but equitably I got my qualifications somewhere else. You don't understand my qualification so treat me that way. Put in process so that you can understand my qualifications. So you can have things like credential assessment, equivalency, prior learning assessment tool, transferable.. (...) you don't understand my degree. So to treat me the same as a Canadian graduate is to treat me inequitably because the Canadian graduate will have a presidency over me. So the point is not to treat me equitably, the point is treat me differently and therefore the issue arises that multiculturalism is not about being treated the same. It's about being treated differently but equitably, right?"

Tiltakene og initiativene hevder Ratna Omidvar hovedsakelig kommer fra det private, fra bedrifter og innvandrerne selv. Omidvar viser blant annet til en insentivstruktur der det tildeles priser til blant annet bedrifter som aktivt rekrutterer høyt-utdannede innvandrere til relevante stillinger, eller som tilrettelegger for ulike minoriteter ved innføring av for eksempel bønnenrom. Endringene kan forstås på bakgrunn av en stor og ressurssterk innvandrerbefolkning, samt en multikulturalistisk ideolog som kan hevdes å ha åpnet opp for å diskutere, og få gjennomslag for institusjonelle endringer som imøtekommer innvandrernes kulturelle preferanser. I AROCMA 2008-2009 (:29) heter det blant annet at ”The new policy objectives are: (...) 2) Making institutions more responsive to the needs of Canada’s diverse population”.

5.3.3 Multikulturalismen og poengsystemet – en gjensidig avhengighet?

Til tross for en betydelig *brain-waste*, som potensielt sett kan virke hindrende for integreringsprosessen, tyder mine data på at den kanadiske suksesshistorien langt på vei kan forstås med utgangspunkt i poengsystemets omfattende seleksjon av høyt utdannede og tilpasningsdyktige innvandrere. Dette står i kontrast til hva som fremmes i mye av faglitteraturen og av de kanadiske myndighetene selv. Det er imidlertid ikke slik at multikulturalismen har vært ubetydelig. Til tross for at informantene mine peker på at multikulturalismen ikke tas til sine logiske konklusjoner, er de av den oppfatning at multikulturalismen er viktig symbolpolitikk. Flere av informantene mine antydte, gjennom sine utsagn, at multikulturalismen har vært med på å muliggjøre poengsystemet og den omfattende innvandringen. Dens rolle som ”nasjonal” kultur hevdes å ha bidratt til et mer innvandrervennlig klima. Multikulturalismen bygger en positiv fortelling om det flerkulturelle samfunnet, som poengsystemet bidrar til gjennom å bringe inn mangfold. Jeffrey Reitz sier blant annet under intervjuet at:

”It’s been mine hypothesis, I always put forward that multiculturalism is a kind of public relation in favour our immigration policy, you know. It tells people that it’s good that we get a diverse population,



Modell 1A: Gjensidig-avhengighetstesens

cultural diversity is a good thing, and therefore immigration is a good thing because it helps us increase our diversity.

I analysen av hva som karakteriserer kanadisk innvandringspolitikk viste jeg at den multikulturalistiske integreringspolitikken preges av mer moral-etiske vurderinger. I så måte kan det videre tenkes at en mer moral-etisk multikulturalisme virker til å legitimere en adgangspolitik som så tydelig er utformet med utgangspunkt i instrumentelle kanadiske egeninteresser.

Multikulturalismen kan på sin side hevdes å være avhengig av et poengsystem: At den kanadiske befolkningen stiller seg positiv til innvandring og økt mangfold kan tenkes å henge sammen med at poengsystemet bringer inn innvandrere som er ressurssterke, forstått som at de behersker engelsk og/eller fransk, er motivert for å flytte til Canada, har høy utdannelse og fører en "moderne" livsstil. Det kan hevdes at innvandrerne langt på vei er *tynt* assimilert allerede ved adgang. Dette kan antas å føre til færre sosiale problemer knyttet til innvandrerbefolkningen, slik vi ser i Canada i dag. Staten kan dermed bruke mindre ressurser på integrering av innvandrere, og den kanadiske befolkningen blir generelt mer positivt innstilt til mangfold og innvandring. At innvandrerne kan sies å være mer eller mindre integrert i forkant av at de kommer kan videre tenkes å tillate mottakerlandene å gi innvandrerne større valgfrihet under integreringsprosessen, og en mer "live-and-let-live" holdning til integrering. Det kan hevdes at en mer instrumentelt orientert adgangspolitik muliggjør en mer moral-etisk integreringspolitikk.

At oppslutning om multikulturalismen er avhengig av at innvandrerne som kommer er høyt utdannet, understrekes også av det tydelige skillet mellom "lønnsomme" og "ulønnsomme" innvandrere. Flere av informantene mine pekte på at den positive ordlyden og ressursperspektivet som knytter seg til innvandrere ikke inkluderer flyktninger og asylsøkere i samme grad. Jeffrey Reitz sa blant annet at "*The effect of multiculturalism owes to the point system because it is only when talking about economic migrants*".

De to politikkområdene kan altså hevdes å muliggjøre hverandre og sammen bidra til å skape positive resultater på en rekke indikatorer for integrering, som vist ovenfor i *modell 1A*. Hovedvekten kan likevel tillegges poengsystemet. I så måte kan det se ut til at poengsystemet og multikulturalismens ulike verdigrunnlag, det Kjeldstadli

beskrev som en mulig diskrepans, heller er preget av en gjensidig avhengighet. Dette vil heretter bli referert til som *gjensidig-avhengighetstenen*.

Hvilke konsekvenser får det for vår forståelse av Canada som vellykket at det er adgangspolitikken som ser ut til å ha størst innvirkning? Canada er en suksess med henvisning til resultatkriterier som viser hvor godt *integrert* innvandrerbefolkningen er. Hvis den kanadiske suksessen langt på vei kan forstås med utgangspunkt i en streng utvelgelse av innvandrere med ønskede kvalifikasjoner, er det da grunnlag for å fremheve Canadas *integreringspolitikk* som suksessfull? Dette spørsmålet skal jeg behandle nærmere i del tre.

6. Noen hovedlinjer i utviklingen av vestlig innvandringspolitikk

Som vi har sett er det en økende interesse i vestlige land når det gjelder å dra lærdom av andre lands erfaringer om hva som gir vellykket integrering. De siste ti årene har flere vestlige land gjennomført store innvandringspolitiske reformer (NOU 2011:7). I tråd med *sprednings- og harmoniseringstenen*, presentert i kapittel to, kan det se ut til at de vestlige landene er i ferd med nærme seg hverandre i utforming av både adgangspolitik og integreringspolitikk. *Hva er det som spres, og hvilken innvandringspolitikk er det de vestlige landene harmoniseres mot?*

I det følgende skal jeg se nærmere på sprednings - og harmoniseringstenen i lys av den kanadiske suksesshistorien (jf. kap.5), og noen hovedlinjer som jeg mener å se i utviklingen av vestlig innvandringspolitikk (jf. kap.4). For å belyse dette bedre vil jeg bringe inn eksempler fra ytterligere tre land, Nederland, Danmark og Norge. Nederland har blitt valgt fordi landet gikk langt i å innføre multikulturalisme på tidlig 80-tallet. Landet er videre interessant fordi det i kjølevannet av en omfattende sosioøkonomisk integreringskrise har vært et pionerland for en ny integreringspolitikk, såkalt *tynn* assimilering. Nederland har, sammen med Danmark, også innført et poengsystem. Danmark er et spennende land å se på da deres innvandringspolitikk er blant de strengeste i Vest-Europa. Norge har blitt valgt på bakgrunn av at det her føres en mer moral-etisk adgangspolitik som dels skiller seg fra Canada, Nederland og Danmark. Norge er også det landet jeg har best kjennskap til. Kapittelet starter med å se kanadisk innvandringspolitikk i lys av Norge. Deretter

vil jeg forsøke å peke på noen generelle utviklingstrekk i utforming av vestlig innvandringspolitikk. Utviklingen vil bli illustrert med eksempler fra Nederland og Danmark. Til slutt i kapittelet vil jeg komme med en oppsummering av del to.

6.1 Behovet for tynn assimilering

I analysen av hva som karakteriserer Canada viste jeg at adgangspolitikken kan se ut til å være dominert av instrumentelle vurderinger knyttet til økonomisk egennytte. Integreringspolitikken er derimot utformet mer med utgangspunkt i moral-etiske vurderinger knyttet til kanadisk selvforståelse og identitet, og at innvandrerne har behov for å ha muligheten til å bevare sin kultur. Canada kan hevdes å foreta en form for *tynn* assimilering av innvandrere gjennom poengsystemet, og jeg viste at den kanadiske suksessen i hovedsak kan forstås med utgangspunkt i adgangspolitikken som føres. Den kanadiske multikulturalismen er imidlertid ikke ubetydelig, og jeg hevdet at suksessen kan tilskrives et samspill mellom poengsystem og multikulturalismen. I forhold til IPU-modell 2 kan man, som vist under i *tabell 2B*, si at Canada fører en innvandringspolitikk som har en ”balanse” mellom en mer instrumentell adgangspolitik og en mer moral-etisk utformet integreringspolitikk.

De mer ”etniske” europeiske statene kan derimot grovt sagt hevdes å ha tradisjon for en motsatt ”balanse”. Norge kan her tjene som et godt eksempel. Når det gjelder adgangspolitik innførte Norge, i likhet med store deler av Vest-Europa, en ”innvandringsstopp” i 1975 (NOU

| | Instrumentelle hensyn | Moral-etiske hensyn |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Adgangs politikk | CA (no) | NO (ca) |
| Integrerings politikk | NO (ca) | CA (no) |

Tabell 2B: Assimileringstesen (Canada & Norge)

2011:7:68). Som vist i kapittel to innebar det en begrensning av ufaglært arbeidskraft fra typiske senderland. Innvandringsstoppen var ment å være midlertidig politikk, men er fremdeles toneangivende for norsk adgangspolitik, så vel som for store deler av Vest-Europa. Norsk adgangspolitik kan beskrives som kontrollert og restriktiv, og har langt på vei begrenset seg til inntak av asylsøkere, flyktninger og familieinnvandrere. I en studie av den politiske diskursen fra 1979 til 2002, kalt *The Importance of Being Good*, hevder Anniken Hagelund (2003) at Norge har som mål

for sin adgangspolitik å hjelpe de som trenger det mest. Bent Høie fra Høyre sa for eksempel i Odelstinget 8. April 2008 at *"Det er bred enighet om at Norge skal være en nødhavn for de menneskene som har behov for vår beskyttelse, (...)"*.⁷² Humanitære hensyn står sterkt. I følge Brochmann (2006:112) har det "i Norge ikke vært legitimt å styre den generelle innvandringen etter behov i næringslivet eller i samfunnsøkonomien generelt", slik det er i Canada. I en rapport fra Kommunal – og regionaldepartementet (1999)⁷³ heter det heller at *"Vi har nøyd oss med å ta imot den innvandringen som kommer hvert år og gjøre det beste ut av situasjonen"*. Adgangspolitikken kan se ut til å bygge på mer moralske vurderinger enn hva den kanadiske adgangspolitikken gjør.

Den norske integreringspolitikken kan derimot, som vist ovenfor i *tabell 2B*, knyttes til mer instrumentelle hensyn. Som vi så i kapittel to definerer Norge integreringspolitikk som *"[p]olitikk og tiltak for å sikre at nye innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig"*.⁷⁴ Norge har, i likhet med mange andre vesteuropeiske land, utviklet en mer tynn assimileringpolitikk. Å få innvandrere i arbeid er et helt sentralt, om ikke det mest sentrale målet. Veien går gjennom obligatoriske integreringsprogrammer som skal forbedre innvandrernes språk- og samfunnskunnskap (human kapital), samt gjøre de bedre forberedt og mer attraktive på arbeidsmarkedet (TAFRI 2009:9). Dette står i kontrast til en kanadisk integreringspolitikk, som Joppke (2007:8) beskriver som *"a voluntary and humanitarian civic integration"*.

Norge utformet i 2003 en ordning som fikk navnet "Introduksjonsordningen". Det er et toårig program som "sammen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utgjør de viktigste integreringsprogrammene for innvandrere" (NOU 2011:7:89). Introduksjonsordningen er rettet mot personer som er mellom 18 og 55 år, og som har fått opphold på humanitært grunnlag, flyktninger og deres respektive familier. De har rett og plikt til å delta. Ordningen innebærer at kommunene skal tilby "en heldags, helårs individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp for alle i målgruppen" (FaFo 2011:18:10). Myndighetenes mål med ordningen er "å styrke innvandrernes mulighet for deltakelse i arbeidsmarkedet og i det norske samfunnet generelt" (NOU

⁷² "Odelstinget" 8.4.2008 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2007-2008/080408/3/> (hentet 28.10.2011).

⁷³ Kommunal- regionaldepartementet (1999). Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.

⁷⁴ "Sentrale Begreper" <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/sentrale-begreper.html?id=566423> (hentet: 23.2.2011).

2011:7:90). I følge FaFo (2011:18:10) ble ordningen innført som en reaksjon på det som ble forstått som ”lav måloppnåelse i integreringsarbeidet”, hovedsakelig forstått som lav arbeidsmarkedsdeltakelse.⁷⁵

I Norge må du, i likhet med Canada, dokumentere språk – og samfunnskunnskap og ikke ha et kriminelt rulleblad for å få tilgang til statsborgerskap. Men tilgangen på statsborgerskap er til sammenligning mindre rask. Du må ha oppholdt deg i Norge i syv av de ti foregående årene, samt være forløst fra ditt tidligere statsborgerskap. Lang kvalifiseringstid til statsborgerskap kan, som vist i kapittel fire, tolkes som uttrykk for en forventning om at man som innvandrere skal bli lik i en mer *tykk* forstand. Det kan hevdes at nasjonal og politisk kultur er mer sammenblandet i Norge enn det vi ser i Canada. Brochmann (2006:86) peker på at Norge har vært utydelig i forhold til hvilke krav man har stilt til innvandrerne. Hun hevder at dette kan tolkes som uttrykk for at Norge har en mer ”tykk” forståelse av nasjonal kultur, som blant annet kommer til syne med referanser til den kristne kulturarven. Det er en implisitt forventning om at innvandrerne skal slutte opp om noe mer enn bare Grunnloven og rettstaten (:86). Flere kritikere av norsk integreringspolitikk har påpekt at den har en slagside mot assimilering (Gressgård 2005:25-26, Brochmann 2006:43).

Som vist ovenfor i *tabell 2B* (s.95) kan Norge og Canada dermed hevdes å være speilvendt av hverandre hva gjelder instrumentelle og moral-etiske vurderinger som har blitt lagt til grunn for utforming av henholdsvis adgangspolitik og integreringspolitikk. Satt på spissen kan man si at mens Norge fører en instrumentell integrering, og ”former” innvandrerne i sitt bilde; foretar Canada en instrumentell seleksjon av de tilpassningsdyktige innvandrerne som passer i sitt bilde. På bakgrunn av disse funnene kan det være grunnlag for å fremsette en *assimileringstese*: En bærekraftig *innvandringspolitikk* krever en form for ”assimilering”, enten under adgang, i form av seleksjon av tilpassningsdyktige innvandrere; eller under integrering, med et obligatorisk utformet integreringsprogram som er ment å hjelpe innvandrerne til å ”tilpasse” seg det samfunnet man innvandrer til. Mens Canada selekterer innvandrere med utgangspunkt i kriterier som språk, utdanning og arbeid (human

⁷⁵ Avviket mellom yrkesdeltakelse i innvandrerbefolkningen og i majoritetsbefolkningen, et vanlig mål for arbeidsmarkedsintegrering. I 2006/07 lå det i Norge på rundt 8 prosent. Dette er lavere enn OECD-gjennomsnittet på rundt 10 prosent, og betydelig lavere enn våre naboland Sverige (13 prosent) og Danmark (14 prosent) (Fafo 2011:18:23-24).

kapital), forsøker Norge primært å forbedre disse egenskapene ved innvandrerne når de har kommet inn i landet.

Med utgangspunkt i Canada og Norge kan det videre se ut til at en instrumentell tilnærming ”balanseres” av en mer moral-etisk tilnærming under henholdsvis integrering og adgang. I følge Habermas’ diskursetikk er moral-etiske spørsmål knyttet til mer *sterke* vurderinger. Ved å deliberere innenfor en slik diskurs kommer vi frem til en større forståelse av hvem vi er, og hvilke mål og verdier som er viktig. I så måte er det ikke rart at både Norge og Canada kan hevdes å fremstille sin egen innvandringspolitikk i lys av de moral-etiske vurderingene. Den norske innvandringspolitikken blir typisk fremstilt med henvisning til de politiske kriteriene knyttet til adgang: Norge fører en innvandringspolitikk som er ment å hjelpe de som trenger det mest. Canada trekker, som sagt, frem multikulturalismen som essensiell for sin innvandringspolitikk. Mens en instrumentelt utformet adgangspolitikk og en moral-etisk integreringspolitikk grovt sagt kan hevdes å ha vært førende for bosetterlandenes innvandringspolitikk de siste 30 årene, kan det omvendte altså hevdes å ha være tilfellet for de mer ”etniske” statenes innvandringspolitikk.

6.2 Instrumentalisering av vestlig innvandringspolitikk

I en situasjon der innvandringspolitikken i økende grad beskrives som mislykket kan imidlertid de vesteuropeiske landene se ut til å endre på denne ”balansen”. I flere av de vesteuropeiske landene, deriblant i Nederland og Danmark, har det de siste ti årene blitt gjennomført flere store innvandringspolitiske reformer. Vi kan snakke om to

”reformbølger” som begge kan hevdes å bidra til en større instrumentalisering av innvandringspolitikken, som vist i *tabell 2C*. Den første ”reformbølgen” kom på slutten av 90-tallet og var rettet mot integreringspolitikken. Den kom, som vist med Norge ovenfor, som en

reaksjon på høy arbeidsledighet og sosiale problemer hos innvandrerbefolkningen i de vesteuropeiske landene. Endringene innebar et skifte fra en mer multikulturalistisk ”rettighetslinje”; innvandrerne har rett til å dyrke sin kulturelle egenart, til en

| | Instrumentelle hensyn | Moral-etiske hensyn |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| Adgangs politikk | DK - NL | (dk) - (nl) |
| Integrerings politikk | DK - NL | (dk) - (nl) |

Tabell 2C: Intensiveringstesen (Nederland & Danmark)

”pliktlinjé”; innvandrerne skal bidra til storsamfunnet. Arbeidsmarkedet har i den forbindelse blitt opphøyet til den viktigste arena for integrering av innvandrere.

Reformbølgen synes å ha resultert i utviklingen av tynn assimilering i en lingvistisk, sosioøkonomisk og deltakende forstand. Kontekstspesifikke tolkninger av en tynn assimileringstilnærming har blitt innført i blant annet Sverige, Danmark og Nederland, i tillegg til Norge. Danmark og Nederland har imidlertid gått lengre enn Norge og Sverige. De har innført en prøve som tester om man har tilstrekkelig språk- og samfunnskunnskap. Muligheten for permanent oppholdstillatelse følger direkte av resultatet på prøven (NOU 2011:7).⁷⁶ Ved å gjøre det om til et spørsmål om vilje til integrasjon kan den standardiserte testen hevdes å fremstå som konkurranse på like vilkår. Den første ”reformbølgen” har altså ført til en spredning av en mer instrumentelt utformet integreringspolitikk der det primært handler om å få innvandrerne i arbeid.

TAFRI (2009) viser imidlertid til at en mer tynn assimileringpolitikk har vist seg utilstrekkelig i forhold til å bedre de sosiale problemene. I den forbindelse hevder TAFRI (:9) at de vesteuropeiske landene har rettet fokus mot utforming av en mer selektiv adgangspolitikk, det som kan forstås som en andre ”reformbølge”. De vestlige landene utformer i økende grad en adgangspolitikk der hvem som skal få adgang vurderes ut fra mottakerlandets egeninteresser i forhold til hvem som er lønnsom og lett å integrere. En trend synes å være å redusere familieinnvandring. I Nederland har man blant annet innført en ”integreringstest” som familieinnvandrere mellom 18 og 65 år må bestå før de kan få midlertidig oppholdstillatelse, såkalt ”*integration from abroad*”. Testen avholdes ved nederlandske ambassader eller konsulater, og må finansieres av søkeren selv (NOU 2011:7:281). TAFRI (2009) peker på at dette virker slik at bare de migrantene som har lese - og skriveferdigheter, og er motivert nok til å lære seg mottakerlandets språk i forkant av migrasjonen, får komme. Testen tjener dermed, i tråd med Koopmans (2008) anbefalinger (se kap.4) til å hindre uønsket familieinnvandring (Joppke 2007:15). I NOU 2011:7 (:280) heter det at ”Denne [innvandrings]loven førte til betydelige innstramminger i muligheten for

⁷⁶ I følge Regjeringen skal imidlertid Norge innføre en Statsborgerskapsprøve der det stilles krav om ”bestått norskprøve eller statsborgerskapsprøve for å få norsk statsborgerskap” http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stolte_nberg/2010/Innvandring-og-integrering.html?id=603905 (5.5.2010).

familieetableringer, med et sekundært mål om å redusere tvangsekteskap”. I så måte ser vi en større sammenblanding mellom integrering - og adgangspolitik, der integreringspolitikken tjener til å begrense uønsket innvandring. Et tydelig skille mellom adgangspolitik og integreringspolitik kan dermed hevdes å være særlig viktig for å kunne ”avsløre” en slik utvikling.

I tillegg til å redusere familieinnvandring har Nederland dreiet sin adgangspolitik i retning av en mer selektiv arbeidsinnvandring (NOU 2011:7:279). I 2004 ble det blant annet enklere for høyt kvalifiserte innvandrere å komme til Nederland. I januar 2009 ble regelverket på nytt endret: ”Høyt kvalifiserte innvandrere med mastergrad fra internasjonalt anerkjente universiteter kan nå få ett års opphold i Nederland for å søke jobb eller etablere eget firma. I tillegg ble det innført et poengsystem for kvalifiserte innvandrere” (:280). I følge NOU 2011:7 (:280) har Nederland ytterligere ambisjoner om å tilrettelegge for rask og enkel adgang av innvandrere som Nederland har behov for, forstått som høyt utdannede innvandrere.

Danmark har også gjennomført tilsvarende endringer i sin adgangspolitik. I NOU 2011:7 (:271) heter det at ”[b]åde antallet asylsøkere og familieinnvandrere har tydelig sunket etter 2000, mens arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS har økt frem til 2007”. Det har blitt innført krav om tilknytning i forhold til familiegjening. Det innebærer at en person bare kan bringe sin ektefelle til Danmark dersom ”parets samlede tilknytning til Danmark er like stor som til et annet land” (:271). Videre ble det i 2002 innført et krav om at ektefeller må være over 24 år og ”samlet sett ha større tilknytning til Danmark enn et annet land” (:271). Dersom innvandrerne har vært statsborger i 28 år faller kravet om tilknytning bort.

Mulighet for familiegjening blir langt på vei avgjort av ektefellens tilpasningsdyktighet. For å kunne identifisere denne tilpasningsdyktigheten har Danmark innført et poengsystem. Mulighet for opphold knyttes direkte til poengsystemet der man må ha oppnådd 100 poeng for å kvalifisere seg til opphold. Bisgaard⁷⁷ skriver i en artikkel i Morgenbladet 18.3.2011 at for å kvalifisere seg til permanent oppholdstillatelse i Danmark må man ”1) ha bodd lovlig i minimum fire år”, 2) uten å ha begått kriminalitet av en viss grovhet, 3) uten å ha pådratt seg mer

⁷⁷ *Det Danske Nåløyet* av Anders Breivik Bisgaard i Morgenbladet 18.-24. Mars 2011 <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110318/OAKTUELT/703189929> (hentet 28.11.11).

enn 100 000 kroner i gjeld til det offentlige, og 4) uten å ha mottatt offentlig sosial bistand de siste tre årene (...) 5) akseptere innholdet i en erklæring om integrasjon og aktivt medborgerskap i det danske samfunn, 6) man skal ha bestått språktesten ”Dansk 2”, og 7) man skal ha arbeidet i Danmark i minst 2,5 av de siste tre årene”. Videre må man vise at man er en 8) aktiv borger ved å delta i frivillige organisasjoner eller lignende, og 9) enten ha jobbet i Danmark i 4 av de 4,5 foregående årene, ha fullført en høyere utdanning, eller bestått språktesten ”Dansk 3”. Innvandrere som ikke har permanent oppholdstillatelse, og som ikke klarer seg uten sosialhjelp, kan i prinsippet sendes tilbake til sitt fødeland (NOU 2011:7:272).

Danmark har også foretatt innstramminger når det gjelder asylpolitikk (:272). I flyktningpolitikken deres er det videre et overordnet fokus på at flyktninger blir gitt opphold inntil de trygt kan returnere til sine hjemland (:272). Dersom en innvandrere som har fått innvilget asyl reiser tilbake til sitt fødeland innen de ti første årene kan vedkommende miste oppholdstillatelsen (:272). Innstramminger av antatte ”ulønnsomme” innvandrere skjer parallelt med endringer som er ment å gjøre Danmark mer attraktiv for høyt utdannede innvandrere. Siden 2001 har Danmark innført fire ordninger som tar sikte på å lette tilgangen for disse innvandrerne: Positivlisten, Beløpsordningen, Konsernordningen og Green Card. Statsviter Ulrik Pram Gad⁷⁸ hevder i sitt doktorgradsprosjekt *Danskhed, Europa og Muslimerne* at de danske myndighetene fører en politikk der homogeniteten i den danske befolkningen sees som en styrke. Adgangspolitikken er dermed orientert rundt å slippe inn de som enkelt lar seg integrere, som kan bli tilnærmet dansk, og som ikke utfordrer den danske levemåten.

Det kan hevdes at mottakerlandenes instrumentelle egeninteresser i økende grad blir styrende for utforming av adgangspolitikken. Som antydnet i kapittel fire skilles det tydelig mellom ”lønnsomme” og ”ulønnsomme” innvandrere; mellom *those migrants whom we need, and those who need us (...)*” (jf. TAFRI 2009:ix). Frankrikes president Nicolas Sarkozy skal blant annet ha sagt: *”We no longer want immigration that is inflicted [on us]. We want selected immigration. The system of integration the French way no longer works”* (TAFRI 2009:6). Utviklingen mot en mer instrumentelt egennytteorientert adgangspolitikken har blitt kalt *”a Global Race for Talent”*.

⁷⁸ ”Islam skaper danskhet” 23.10.2008
<http://www.uio.no/forskning/tverrfak/culcom/nyheter/2008/gad.html> (hentet 16.11.11).

Etterligninger av det kanadiske *poengsystemet* sprer seg, og er blant annet å finne i Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Irland (:ix), så vel som Danmark og Nederland. Adgangspolitikken blir et instrument for å skape vellykket integrering. Man forsøker å lykkes ved å filtrere for de egenskapene ved innvandrerne som hevdes å ha ført til ”mislykket” integrering allerede under adgang.

Tre innvendinger kan imidlertid reises i forhold til en spredning av det kanadiske poengsystemet: For det første kan det innvendes at det er problematisk å forsøke å kopiere det kanadiske poengsystemet uten at landene også kopierer den kanadiske multikulturalismen. Analysen av Canada viser at de to politikkområdene virker sammen til å skape suksess, jf. *gjensidig-avhengighetstenen*. I så måte kan det hevdes at den kanadiske modellen sprer seg, men at den sprer seg på mangelfulle premisser. En annen mulig innvending er at den kanadiske innvandringsmodellen er så tett forbundet med den historiske og institusjonelle konteksten, at en overføring til en europeisk kontekst likevel ikke vil være vellykket.

En tredje innvending, som tre av mine informanter var opptatt av å presisere, er at etterligninger av det kanadiske poengsystemet har misforstått noe grunnleggende ved poengsystemet, nemlig at det skal tjene som et verktøy i forhold til å bringe inn et stort antall innvandrere. Jeffrey Reitz viser blant annet til Storbritannias poengsystem:

”Same thing with the British; they say they use a point system but they have no numerical targets at all. So they’re just saying, well hey you know, we’ll have a scheme where, you know, if you’re a Nobel price winner you can come to Britain. No problem! (laughs)”.

Reitz peker videre på at etterligninger av det kanadiske poengsystemet langt på vei har blitt brukt som et dekke for å redusere familieinnvandring, og sier:

“When somebody says they are bringing in the point system you got to look at the overall picture of what they are doing... eh... and how they are changing the immigration scheme to if its like what we’re [Canada] doing or not. (...) Cause they’re just aimed at preventing uneducated people from bringing their family (...)”.

I et stadig mer tilspisset innvandringspolitisk klima kan en konklusjon hva angår vestlig innvandringspolitikk dermed være at det instrumentelle synet på innvandringspolitikk nå står vesentlig sterkere. Utviklingen kan beskrives som en intensivering av assimileringstenen, som vist ovenfor i *tabell 2C* (s.98). Dette vil jeg kalle *intensiveringstenen*: De vestlige landene tar i økende grad i bruk instrumentelle grep som assimilerer innvandrerne i en tynn forstand både ved adgang og i integreringsprosessen for å bedre lykkes med integrering av innvandrere.

Til grunn for denne instrumentaliseringen kan det hevdes å ligge en *svak* vurdering: Det diskuteres innenfor en instrumentell diskurs der det handler om hvilke midler som er mest hensiktsmessig i forhold til å øke arbeidsdeltakelsen og sikre at velferdsstaten overlever og kan videreføres. Ytterste konsekvens av en politikk der de vestlige landene deltar i et *Global Race for Talent* for å verne om egeninteresser kan være at ingen av de vestlige landene lenger vil påta seg omkostningene som forbindes med en innvandringspolitikk som omhandler globalt ansvar for mennesker som av ulike årsaker er tvunget til å migrere. Det moralske imperativet kan sprekke. Det kan stilles spørsmål ved om dette er en legitim utvikling. I forhold til den kanadiske innvandringspolitikken kan man med utgangspunkt i Kants kategoriske imperativ spørre seg om den adgangspolitikken Canada fører er slik at man kan ville at den normen som ligger til grunn for adgangspolitikken kan gjøres til allmenn lov (jf. Johansen & Vetlesen 2009:161). I følge Kants pliktetik har menneskers fornuft iboende i seg visse plikter som er ”begrunnet uavhengig av konsekvensene for handlingen og som har større vekt enn konsekvensene”. At de vestlige landene med sin velstand har et særlig ansvar ovenfor verdens fattige kan hevdes å være en slik plikt. Med innvandring vil det nødvendigvis følge noen problemer. Man kan hevde at et kjennetegn ved moralske valg nettopp er at de har omkostninger. I et innvandringspolitisk klima der en instrumentell egen nytte kan synes å stå sterkt, kan det være nyttig å bringe normativ teori inn i vurderingen av i hvilken grad et land er vellykket. Dette skal jeg komme tilbake til i del tre.

6.3 Oppsummering: Hvilke behov og hensyn karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt og kanadisk innvandringspolitikk spesielt?

I del to har vi sett på hva som karakteriserer kanadisk innvandringspolitikk spesielt, og vestlig innvandringspolitikk generelt, og forsøkt å peke på noen utviklingstrekk i tråd med *sprednings- og harmoniseringsteser*. Vi har sett at to viktige diskusjoner rundt utforming av vestlig innvandringspolitikk utpeker seg. Den første dreier seg om hvordan man best kan utforme sin innvandringspolitikk for å få innvandrene i arbeid, og skape økonomisk vekst. Den andre dreier seg om hva som skal til for å skape solidaritet og samhold i et flerkulturelt samfunn. Med utgangspunkt i skille mellom nasjonal og politisk kultur har jeg pekt på at det under den sistnevnte debatten kan

identifiseres to ulike posisjoner; ”nasjonalisme” og ”konstitusjonell patriotisme”. Mens konstitusjonell patriotisme vektlegger integrering i den politiske kulturen, krever en nasjonalistisk posisjon oppslutning om både nasjonal og politisk kultur. Jeg har imidlertid vist at det kan være vanskelig å identifisere særpregede nasjonale trekk da ”kultur” ikke er entydig. I så måte har jeg argumentert for at innvandringsmotstandere kan hevdes å ha beveget sin argumentasjon bort fra en nasjonal-kulturell til en mer politisk-kulturell motstand mot innvandring. Referanse til politisk kultur utgjør sterke argumenter, og jeg har vist at en innvandringsfiendtlig retorikk i retning av å forsvare det europeiske opplysningsprosjektet således kan være farlig. Det kan føre til mer utbredt fremmedhat, og utviklingen av en illiberal politikk som krenker individets rett, for å forsvare grunnleggende liberalistiske trekk ved samfunnet.

Videre har jeg sett på hva som preger kanadisk innvandringspolitikk. Knytter vi Canada opp mot de to ovenfor nevnte debattene kan man si at Canada har utformet sin adgangspolitik med sikte på å få innvandrerne i arbeid og skape økonomisk vekst. Gjennom poengsystemet identifiseres de lønnsomme og tilpasningsdyktige innvandrerne. Funnene har også vist at Canada foretar en seleksjon av deler av flykningene, såkalt ”cherry-picking”. Adgangspolitikken karakteriseres av hensyn som er underlagt mer instrumentelle vurderinger knyttet til landets økonomiske egeninteresser. Integreringspolitikken har jeg derimot vist at er utformet med utgangspunkt i mer moral-etiske vurderinger knyttet til innvandrernes behov for bevaring av kulturell særegenhet. I forhold til debatten om hva som skaper solidaritet har Canada vektlagt oppslutning om den politiske kulturen og kan således tjene som et eksempel på konstitusjonell patriotisme. At multikulturalismen har fått status som ”nasjonal” kultur er ytterligere med på å støtte opp om dette: den nasjonale kulturen har vokst ut av den politiske kulturen.

Jeg har vist at mine informanter tilskriver poengsystemet stor betydning i forhold til å forstå suksessen, mens multikulturalismen har hatt betydning som symbolpolitikk: ”anybody can be a Canadian”. Analysen har imidlertid vist at dette er en sannhet med modifikasjoner, og den positive mangfolds retorikken synes primært å gjelde for de høyt utdannende innvandrerne. Jeg har vist at poengsystemet således kan tenkes å muliggjøre en moral-etisk integreringspolitikk. Multikulturalismen på sin side har

imidlertid virket til å skape aksept for poengsystemets omfattende innvandring. Jeg har i så måte argumentert for at de to politikkområdene er preget av en *gjensidig avhengighet*, og at suksessen i så måte kan tilskrives et samspill mellom adgangspolitikken og integreringspolitikken.

Mens Canada kan karakteriseres med utgangspunkt i en "balanse" mellom instrumentell adgangspolitikk og en moral-etisk integreringspolitikk, har jeg videre pekt på at balansen kan hevdes å være motsatt for de mer "etniske" statene. Jeg har eksemplifisert dette med utgangspunkt i Norge. Norge foretar ingen seleksjon og forsøker gjennom en obligatorisk integreringsprosess å få innvandrerne, som ofte har lav human kapital, i arbeid. I forhold til debatten om hva som skaper solidaritet har jeg antydnet at Norge i større grad vektlegger en nasjonalistisk posisjon. På bakgrunn av dette har jeg lansert en *assimileringsstese*: En bærekraftig *innvandringspolitikk* krever en form for *tynn* assimilering, enten under adgang, i form av seleksjon av tilpasningsdyktige innvandrere; eller under integrering, med et obligatorisk utformet integreringsprogram som er ment å hjelpe innvandrerne til å "tilpasse" seg det samfunnet man innvandrer til.

I en tid der innvandringspolitikken i stadig større grad har blitt beskrevet som mislykket har jeg imidlertid argumentert for at de vesteuropeiske landene synes å bryte med denne balansen. Jeg har eksemplifisert dette med utviklingen i Nederland og Danmark, og to "reformbølger": Den første reformbølgen har vært rettet mot integreringspolitikken, og har ført til en spredning av en mer instrumentell *tynn* assimileringspolitikk. Den andre reformbølgen har vært rettet mot adgangspolitikken. Jeg har vist at vi ser en spredning av etterligninger av det kanadiske poengsystemet, et såkalt *global race for talent*. Det handler om å bringe inn høyt utdannede innvandrere som kan bidra til økonomien og som er lett å integrere. Parallelt har vi sett en tendens til at antall asylsøkere og familieinnvandrere reduseres. Jeg har således argumentert for at et instrumentelt egennytt perspektiv står sterkt i utforming av vestlig innvandringspolitikk, det jeg har kalt *intensiveringstesen*. En konsekvens av dette kan være at ingen lenger ønsker å påta seg omkostningene som forbindes med en mer humanitær adgangspolitikk.

I del to har jeg altså forsøkt å identifisere noen utviklingstrekk ved vestlig innvandringspolitikk. Disse utviklingstrekkene kan sies å støtte sprednings - og

harmoniseringstesens: En tynn assimileringstilmærming til integrering og en mer selektiv, poengbasert adgangspolitikk sprer seg. De vestlige landene harmoniseres mot en mer instrumentelt utformet innvandringspolitikk. Utviklingstrekkene gjelder imidlertid ikke for alle land. Canada og Norge utgjør noen viktige forskjeller. Canada ved at de fører en moral-etisk integreringspolitikk, og Norge ved at de fører en moral-etisk adgangspolitikk.

Del III: I hvilken forstand er Canadas innvandringspolitikk vellykket?

I del en og to har vi sett at Canada skårer høyt på mange indikatorer som er ansett for å være viktige for at vi skal kunne snakke om vellykket integrering av innvandrere. I del tre vil jeg stille spørsmål ved vår forståelse av hva det innebærer for et land å være en innvandringspolitisk suksess.

7. Vellykket innvandring ut fra adgang og integrering

Et gjennomgående trekk ved funnene gjort i denne studien er hvordan adgangspolitikk og integreringspolitikk spiller sammen, påvirker hverandre gjensidig og påvirker det samlede resultatet av innvandringspolitikken. De indikatorene som brukes for å måle vellykkethet fanger imidlertid i liten grad opp adgangspolitikk. Jeg vil derfor argumentere for at vi har et utilstrekkelig begrep om vellykkethet, og at målingene derfor har begrenset gyldighet. I det følgende skal jeg drøfte hvilke problemer som følger av det jeg vil hevde er et utilstrekkelig begrep om vellykkethet, og komme med noen innspill på hvordan vi kan bøte på dette. Med utgangspunkt i ulike tolkninger av vellykkethet vil jeg avslutningsvis spørre i hvilken forstand Canada kan hevdes å være vellykket, og besvare hovedproblemstillingen til studien

7.1 Vellykkethet – hva er det vi måler?

Når man snakker om vellykket innvandringspolitikk gjøres det med henvisning til integreringsdimensjonen. I følge Project I3 (2006:52) kan vellykket integrering forstås på to måter, enten som prosess eller som resultat. Prosess viser til ”*measurements of the policy of integration*”, og resultat forstås som ”*achievements made in*

the process”. Mens MIPEX måler prosess, altså de rettslige og politiske rammene for integrering, søker Project I3 å utvikle et indikatorsett for å måle resultat:

”[M]onitoring on a European level of immigrant integration should be based on reliable indicators which allow a comparison between countries on how integration is being achieved (or areas where it is lacking, obstacles, challenges) and not so much on the policy and resources which each country devotes to it” (:52).

Project I3 (:13) forstår vellykket integrering på følgende måte:

”From a more operational perspective, success of integration is usually identified as the achievement obtained by the immigrant population within their daily lives which are critical to achieve a dignified life (education, employment etc.).”

Følger vi Adcock og Colliers ”validitetsmodell”, presentert i kapittel tre, har Project I3 på bakgrunn av denne forståelsen operasjonalisert noen indikatorer som reflekterer vellykket integrering. Project I3 trekker fram arbeid, beherskelse av mottakerlandets språk og utdanning som grunnleggende kriterier for integrering av innvandrere, samt helse og bosetting (housing) (:54-55). Hver av disse operasjonaliseres i flere målbare indikatorer som man så måler ulike land opp mot for se hvem som har den mest effektive integreringspolitikken: *”The exchange of experience between countries is positively valued as a means of finding out about innovative and effective programmes in integration matters” (:53).*

I kapittel to viste jeg til seks slike kriterier som Canada skårer høyt på. Analysen av Canada viste imidlertid at de gode resultatene langt på vei kan forstås med utgangspunkt i poengsystemet og adgangspolitikken. Ut fra kriteriene som blant annet Project I3 bruker for å måle vellykket integrering synes ikke dette å være en kontroversiell påstand. Poengsystemet selekterer nettopp med utgangspunkt i arbeid, utdanning og kjennskap til mottakerlandets språk. Det er rimelig å anta at et land som har en innvandrerbefolkning hovedsakelig bestående av personer som 1) frivillig har søkt seg til mottakerlandet, 2) ikke er alvorlig traumatisert, og 3) har høy sosial og human kapital, har helt andre forutsetninger for å lykkes, enn et land med en innvandrerbefolkning primært bestående av flyktninger og asylsøkere som 1) har kommet som følge av tvungen migrasjon, 2) har relativt stor utbredelse av traumer og 3) har lav eller ingen utdanning.

Adgangspolitikken, og utgangspunktet den skaper for å lykkes, inkluderes likevel ikke i målingene. Man måler hvilken effekt den uavhengige variabelen ”integreringspolitikk” (multikulturalismen) har på den avhengige variabelen

”vellykket integrering” (jf. kriteriene), uten å ta hensyn til at begge påvirkes av en tredje variabel, nemlig ”adgangspolitikken” (poengsystemet). I Canadas tilfelle kan et manglende perspektiv på adgangspolitik dermed tenkes å være årsaken til at man har erklært multikulturalismen som en effektiv integreringsstrategi. Hvilke konsekvenser får dette for vurdering av integreringspolitikk?

7.1.1 Vellykket i en *absolutt* forstand eller i en *relativ* forstand?

Project I3 ser ut til å ta det for gitt at innvanderpopulasjonen er den samme i alle land, og at resultatene av målingene kan tilskrives integreringspolitikken. Dette er langt på vei riktig med tanke på at Project I3 har som ambisjon å måle EU-landene, som til nå har ført en mer eller mindre lik adgangspolitik. Problemene melder seg imidlertid dersom Project I3 på sikt ønsker å utvide målingen til også å gjelde USA, Japan, Australia og Canada. MIPEX omhandler disse landene i dag. Enda mer aktuelt er det kanskje i lys av utviklingen jeg pekte på i kapittel seks, der stadig flere vesteuropeiske land ser ut til å kaste seg inn i et ”global race for talent”. Dette kan på sikt tenkes å gi høyst ulike innvanderpopulasjoner også mellom EU-landene.

I så tilfelle opererer Project I3 med et for snevert systematisert begrep i henhold til vellykkethet som bakgrunnsbegrep (jf. ”validitetsmodellen” s.27) Dette kan få konsekvenser for målingens gyldighet. Jeg vil argumentere for at det er behov for å supplere en resultattilnærming, der man måler vellykkethet ut fra noen absolutte resultatindikatorer, med en prosesstilnærming, der man søker å fange inn hele *innvandringspolitikken*. Dette kan skje ved at det utvikles noen *relative* kriterier for vellykkethet. Relative kriterier vil kunne brukes til å si noe om hvor god utviklingen har vært i forhold til utgangspunktet. Med ”utgangspunktet” mener jeg objektive kjennetegn ved den innvanderbefolkningen som det enkelte land tar inn.⁷⁹ Her kan man for eksempel tenke seg en skala der man graderer integreringen. Man tar hensyn til utgangspunktet til innvandrerne som kommer, og tildeler hver enkelt innvanderer et ”starttrinn”. Ut fra dette måler man hvor mange steg innvanderbefolkningen samlet sett tar på ”integreringsstigen”.

Et illustrerende eksempel: Land 1 setter kriterier for adgang slik at alle må ha fagutdanning eller høyere utdanning, mens Land 2 ikke har slike krav og i hovedsak

⁷⁹ Objektive kriterier kjennetegnes ved at de er lett å anvende ut fra klare definisjoner. Vi har høy grad av objektivitet når det vil være stor grad av likhet i vurderingsresultat selv om det er ulike personer eller land som vurderer.

tar i mot flyktninger av moralske grunner basert på innvandrernes beskyttelsesbehov. På bakgrunn av at Land 1 har en innvandrerpulasjon med mer utdanning, vil Land 1 kunne gjøre det bedre enn Land 2 på en rekke resultatindikatorer fordi de har en "bedre" innvandrerpulasjon i forhold til de absolutte resultatindikatorene. Men kanskje har Land 2 relativt sett gjort en bedre jobb med integrering. Landet kan for eksempel ha mange innvandrere som var analfabeter som har blitt skolert og kommet ut i arbeid både med og uten krav til fagutdanning. Mens Land 2 har løftet sin innvandrerpulasjon mange steg på skalaen, har kanskje Land 1 kun beveget sin innvandrerbefolkning noen få trinn.

Med en resultattilnærming som ikke skiller mellom vellykket i en *absolutt* og en *relativ* forstand, ser vi ikke suksessen relativt i forhold til den innvandrerpulasjonen som kommer til landet. Dette kan få tre konsekvenser: For det første står målingene i fare for å produsere ugyldige resultater. Vi får et misvisende bilde av hvilke land som er vellykket. For det andre kan dette få konsekvenser for hvilken politikk som faktisk er effektiv når det gjelder å oppnå resultater i forhold til de ulike indikatorene. Andre, og kanskje mer effektive og innovative integreringstiltak, kan dermed stå i fare for å bli avskrevet som unyttige da de ikke har produsert like gode absolutte resultater. For det tredje kan mindre effektive integreringsstrategier spre seg, i tråd med sprednings- og harmoniseringstenen.

7.1.2 Vellykket innvandringspolitikk som *prosess*

For å kontrollere og synliggjøre integreringsprosessen har MIPEX blitt utviklet. Den tar som sagt sikte på å måle de rettslige og politiske rammene knyttet til integrering. MIPEX speiler en normativ kontekst og søker å synliggjøre i hvilken grad ulike land har utviklet en integreringspolitikk som blant annet er i tråd med den etiske maksimen om at mottakerland bør endre seg som følge av innvandring (Joppke 2007:6). MIPEX bruker syv indikatorer: 1) arbeidsmarkedsmobilitet, 2) utdanning, 3) mulighet for familiegjenforening (som delvis speiler adgangspolitik), 4) politisk deltakelse, 5) tilgang til langsiktig oppholdstillatelse, 6) tilgang til statsborgerskap og 7) anti-diskrimineringstiltak. MIPEX gir ingen eksplisitt definisjon av hva de forstår med vellykket integrering. Med utgangspunkt i indikatorene og resultatene undersøkelsen gir er det imidlertid rimelig å påstå at den speiler en mer multikulturalistisk

integreringsforståelse. Land som fører en mer moral-etisk integreringspolitikk vil dermed oppnå en høyere poengsum enn en assimileringorientert integreringspolitikk.

Et gjennomgående poeng i denne studien er hvordan adgangspolitik og integreringspolitikk påvirker hverandre. Dersom jeg tar utgangspunkt i assimileringstesen, presentert i kapittel seks, viser den at et land kan foreta en tynn assimilering av innvandrere enten under adgang (ved seleksjon) eller gjennom integreringsprosessen. Hvilken integreringspolitikk man utformer kan dermed sees i sammenheng med om man fører en instrumentell adgangspolitik eller ikke. Som vist med Canada i kapittel fem kan det for eksempel hevdes at når innvandrerne er *tynt* assimilert allerede ved adgang så tillater det en mer moral-etisk "live-and-let-live" integreringspolitikk der innvandrere blir gitt større valgfrihet. En slik politikk skårer høyt på MIPEX. Et land som forbeholder sin adgangspolitik til opprettholdelse av globale forpliktelser kan imidlertid tenkes å måtte ta i bruk mer assimilerende virkemidler under integreringspolitikken for å forbedre innvandrernes human kapital og få de i arbeid (jf. Koopmans 2008). Disse landene vil, til tross for at de i en forstand kanskje fører en mer moral-etisk adgangspolitik, skåre lavt på MIPEX. Dersom ikke adgangspolitik inkluderes i en måling av prosess mister vi muligheten til å vurdere og problematisere virkemidlene som tas i bruk for å oppnå vellykket integrering av innvandrere under adgang. Dette kan vise seg problematisk i en tid der et "global race for talent" synes å vinne terreng.

Mer prosessorienterte indikatorer som vektlegger relative resultater kan altså være bedre egnet til å fange opp den gjensidige sammenhengen mellom adgangspolitik og integreringspolitikk. Dette kan gjøre det lettere å vurdere hvilke integreringstiltak som har størst effekt, og hvilke som har de "beste" rettslige og politiske rammene for sin *innvandringspolitikk*. Selv om hvert land som måles vil representere en unik kontekst som innvandringspolitikken også må forstås mot, vil det være lettere å vurdere hvilke tiltak som virker godt og å dra lærdommer på tvers av ulike land.

7.1.3 Vellykket innvandringspolitikk i lys av normativ teori

Hvordan kan vi så gjøre en prosessmåling av innvandringspolitikk, forstått som adgangspolitik og integreringspolitikk? Jeg vil argumentere for at det kan være nyttig å se utforming av innvandringspolitikk i lys av normativ teori. En normativ

teori sier noe om hvilke hensyn som bør betraktes som relevante, og inneholder noen overordnede prinsipper som kan hjelpe oss med avgjøre hvordan etisk relevante hensyn bør vektas i forhold til hverandre (Johansen & Vetlesen 2009:136). Konsekvensetikk er en slik teori. Den tilsier at vi bør følge nytteprinsippet. ”Det [er] utelukkende konsekvensene av ens handling som avgjør om den er moralsk riktig eller ikke” (:138). En annen normativ teori er Kants pliktetikk som sier at vi bør følge det kategoriske imperativ (Kant pliktetikk er kort presentert på side 103).

Et poeng kan imidlertid være å kombinere ulike normative perspektiver da de vil gi ulike svar på hva som er moralsk riktig. En slik normativ teori er Habermas’ diskursetikk, presentert i kapittel tre. Habermas plasserer seg i utgangspunktet innenfor en kantiansk moralfilosofisk tradisjon. Eriksen og Weigård (1999:106) peker imidlertid på at Habermas etter hvert har sett behovet for å inkludere flere perspektiver siden spørsmålet om hva som utgjør en riktig handling i en gitt sammenheng ”rommer flere dimensjoner enn det som fanges inn av den kantianske teoriens universalisme og formalisme” (:106). Habermas’ normative teori inkluderer dermed, som vi har sett, en instrumentell (pragmatisk), en etisk og en moralsk diskurs. Diskursetikken gir oss en prosedyre for hvordan vi gjennom kommunikative prosesser, der det utveksles argumenter innenfor slike diskurser, kan komme frem til normer og normative konklusjoner som er velbegrunnede (Johansen & Vestlesen 2009:135). Gjennom en åpen og herredømmefri dialog skal man kunne komme frem til normer som kan aksepteres av alle berørte parter, selv om det ikke er i deres snevre egeninteresse. I en prosessmåling kan vi med utgangspunkt i diskursetikken tenke oss at det vi ”måler” er vurderingene (argumentenes styrke og troverdighet) som ligger til grunn for utformingen av et lands innvandringspolitikk.

Et land vil være vellykket i en *instrumentell* forstand dersom de midlene man tar i bruk er effektive med hensyn til å nå et gitt mål. Et eksempel kan være det kanadiske poengsystemet: Poengsystemet er et effektivt virkemiddel ettersom det bringer inn et stort antall innvandrere som hjelper Canada mot å nå tre sentrale målsettinger: økonomisk vekst, befolkningsvekst og nasjonsbygging (Reitz 2002:2).

Et land vil være vellykket i en *etisk* forstand dersom ens innvandringspolitikk er utviklet med utgangspunkt i å styrke samfunnets identitet og selvforståelse. Et eksempel kan være Danmarks innvandringspolitikk. Som vist i kapittel seks kan den

hevdes å være utformet med utgangspunkt i en vurdering av hvordan man kan hindre at innvandring utfordrer og utgjør en trussel mot eksisterende samfunnsstrukturer og den danske identiteten.

At et land er vellykket i en *moralsk* forstand innebærer at ens innvandringspolitikk bygger på vurderinger som kan godtas av alle berørte parter. Man kan si at mens en etisk handling er riktig dersom den fremmer det gode, er en moralsk handling riktig dersom vi ”følger visse ”spilleregler” i jakten på det gode” (Johansen & Vetlesen 2009:136). Vi kan her ta utgangspunkt i Rawls tankeeksperiment der man stiller seg bak et ”slør av uvitenhet”. Her er man uvitende om hvilken posisjon man vil inneha i samfunnet. I følge Rawls vil man da, rasjonelt sett, gå inn for et system som favoriserer den dårligst stilte. Å være vellykket i en moralsk forstand i tråd med Rawls tankeeksperiment er et meget sterkt kriterium. Det vil i ytterste konsekvens innebære at all fordeling av rettigheter og plikter, goder og byrder, bør være likt fordelt. Ingen lands innvandringspolitikk vil, så vidt meg bekjent, stå seg bak et slør av uvitenhet. I så måte kan vi heller snakke om en gradering av mer eller mindre vellykket i en moralsk forstand. Med utgangspunkt i de fire overfor nevnte landene kan det for eksempel tenkes at Norge, med sin moral-etiske adgangspolitikk, er *mer* vellykket i en moralsk forstand enn Danmark, Nederland og Canada, da de sistnevnte i større grad vektlegger egeninteresser. Med utgangspunkt i Habermas’ diskursetikk kan vi altså snakke om vellykkethet på ulike måter. Et land kan være vellykket i én forstand og ikke i en annen. Hvordan tegner så bildet seg av foregangslandet Canada med utgangspunkt i disse ulike tolkningene av vellykkethet?

7.2 I hvilken forstand er Canada vellykket?

Ut fra drøftingene gjort ovenfor ser vi at Canada er vellykket når det gjelder *absolutte resultater*. I kapittel to viste jeg til suksess forstått som 1) høy politisk deltakelse, 2) høy arbeidsdeltakelse, 3) høye naturaliseringsrater, 4) gode utdanningsresultater hva gjelder innvandrerbarn, 5) lave segregeringsrater, 6) fravær av innvandringsfiendtlige partier, og 7) positive holdninger hos majoritetsbefolkningen i forhold til innvandring.

En vurdering av om Canada er vellykket i en *relativ* forstand, altså hvor god utviklingen har vært i forhold til utgangspunktet til innvandrerpopulasjonen, lar seg vanskelig gjennomføre da ”integreringsstigen” var ment som et illustrerende poeng. Det kan imidlertid være spennende å forsøke å utvikle et datasett som gjør det mulig å

måle hvor mange ”steg” den kanadiske innvandrerbefolkningen har tatt på integreringsstigen i forhold til for eksempel den norske innvandrerbefolkningen. Slik kunne man fått en mer presis forståelse av hvem som relativt sett er mest vellykket.

I en måling av *prosess* kan Canada, for det første, hevdes å være vellykket i en instrumentell forstand. Dette fordi analysen har vist at den kanadiske suksessen i hovedsak kan tilskrives adgangspolitikken. Poengsystemet bygger på rasjonale om at innvandring skal bidra til å nå gitte egennyttige målsettinger. Som en følge av dette har imidlertid Canada opphøyet innvandring og mangfold som en sentral del av den kanadiske identiteten. Altså kan Canada, for det andre, hevdes å være vellykket i en etisk forstand. I analysen viste jeg at suksessen kan tilskrives et samspill mellom poengsystemet og multikulturalismen, jamfør gjensidig-avhengighetstesen. I så måte er Canada vellykket i en instrumentell-etisk forstand.

Canada tilfredsstillter i mindre grad kriteriet om å være vellykket i en moralsk forstand. Dette til tross for at den multikulturalistiske integreringspolitikken tar utgangspunkt i en moralsk vurdering om at alle mennesker har behov for å kunne ivareta sin kultur for å kunne leve et fullverdig liv. Analysen har for det første vist at multikulturalismen er mindre betydningsfull med hensyn til hva som gir suksess. For det andre har den vist at multikulturalismen, forstått som en hyllest til mangfold, bare synes å gjelde for høyt utdannede, allerede tynt assimilerte innvandrere, et ensidig mangfold. For det tredje har jeg vist at adgangspolitikken bygger på sterke egeninteresser. Til tross for massiv innvandring tar ikke Canada et større globalt ansvar for verdens fattige, forstått som et høyt inntak av flyktninger og asylsøkere, enn andre vestlige land. Tvert imot har analysen vist at Canada selekterer deler av flyktningekvoten sin med utgangspunkt i kriterier fra poengsystemet. Analysen har også vist at Canada, i likhet med flere vestlige land, har redusert sitt inntak av asylsøkere. I en tid der poengsystemet sprer seg og egeninteresser synes å stå sterkt blir det tydelig at den kanadiske adgangspolitikken ikke kan gjøres til en allmenn regel i tråd med Kants kategoriske imperativ. Det kan potensielt sett føre til en undergraving av vestlige lands bidrag til en humanitær politikk (ingen vil ta de flyktningene med helseproblemer og lignende), og kan bidra til økt *brain-drain* av de fattige landene. Den kanadiske adgangspolitikken kan dermed bidra til en mer ujevn fordeling av goder og byrder, rettigheter og plikter i verdenssamfunnet. Følgelig er

kanadisk innvandringspolitikk mindre vellykket i en moralsk forstand. Studien har derimot vist at Canada er en innvandringspolitisk suksess i en absolutt og i en instrumentell-etisk forstand.

8. Oppsummering av studien og veien videre

8.1 Hovedfunn

Innvandring er et politisk tema som de siste ti årene har blitt viet mye oppmerksomhet. Beskrivelsene av situasjonen er preget av at de vestlige landene langt på vei har mislykkes i å integrere store innvandrergupper i samfunnet. Et land som skiller seg fra denne beskrivelsen er Canada. I den internasjonale litteraturen holdes Canada for å være særlig vellykket og et foregangsland hva gjelder integrering av innvandrere. Denne studien har undersøkt denne oppfatningen og spurt om Canada faktisk er en innvandringspolitisk suksesshistorie, og i tilfelle i hvilken forstand. Ved hjelp av primær- og sekundærdata har jeg forsøkt å svare på dette spørsmålet gjennom tre deler. I det følgende vil jeg si kort hva jeg har gjort og gi en punktvis oppsummering av de viktigste funnene under hver av de tre delene.

1) Hvordan kan vi forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretisk termer?

I del en har jeg vist til sentrale historiske utviklingstrekk, begreper, teorier og modeller som jeg mener er tjenlig med hensyn til å forstå vestlig innvandringspolitikk i teoretiske termer. Formålet har vært å skape et analyseverktøy som jeg så kunne bruke videre i studien. Jeg har funnet at:

- Sammen med en utbredt oppfatning av ”integreringskrise” i de vesteuropeiske landene har vi sett fremveksten av undersøkelser som søker å identifisere hvem som er mest vellykket, og hvilke faktorer som har bidratt til suksess. De vestlige landene ser til hverandre, måler og kopierer beste praksis. På bakgrunn av dette har jeg utformet en *sprednings – og harmoniseringstese*: Identifiserte suksessfaktorer sprer seg på tvers av land, og fører til en harmonisering av de vestlige landenes innvandringspolitikk. Canada holdes for å være en suksess, og vi finner klare holdepunkt for at den kanadiske modellen sprer seg når det gjelder deres adgangspolitik.
- ”Innvandringspolitikk” kan med fordel forstås som et samlebegrep bestående av ”adgangspolitik” og ”integreringspolitikk”. De to politikkområdene påvirker

hverandre. Gjennom å forbeholde begrepet ”innvandringspolitikk” til begge politikkområdene samlet får vi et begrep som rommer den gjensidige påvirkningen. Når man sammenligner land har jeg altså vist at det er viktig å se på både adgangspolitik og integreringspolitikk. Mye av forskningen som er gjort på vellykket innvandringspolitikk begrenser seg imidlertid til å sammenligne integreringspolitikk. Dette kan utgjøre et validitetsproblem.

- Utforming av innvandringspolitikk kan forstås med utgangspunkt i aktuell politisk teori: liberalisme og kommunitarisme. Under adgangspolitik gir det mening å skille mellom en pro og en contra innvandringsposisjon. Under integreringspolitikk gir det mening å skille mellom en multikulturalistisk tilnærming og en tynn assimileringstilnærming.
- Variasjon i utforming av adgangspolitik og integreringspolitikk kan forstås ut fra InnvandringsPolitikkUtformings-modellen (IPU-modell 1). I henhold til denne modellen kan variasjoner skyldes ulik vektning av tre sentrale hensyn: økonomiske hensyn, nasjonal-kulturelle hensyn og hensyn til politisk kultur og globale forpliktelser. I tillegg kommer de de sentrale aktørenes (mottakerland, innvandrere, senderland) behov under hver av disse.
- De behov og hensyn som preger et lands adgangs- og integreringspolitikk kan, med utgangspunkt i Habermas’ diskursteori, kategoriseres innenfor to diskurser: en instrumentell og en moral-etisk. Med dette skillet kan vi bedre forstå hvilke vurderinger som dominerer i utformingen av et lands innvandringspolitikk (IPU-modell 2).

2) Hvilke behov og hensyn preger vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt?

I del to har jeg sett på hva som karakteriserer vestlig innvandringspolitikk generelt, og kanadisk innvandringspolitikk spesielt. Videre har jeg forsøkt å peke på noen utviklingstrekk i tråd med *sprednings- og harmoniseringsteser*. Jeg har funnet at:

- To debatter er særlig fremtredende i utforming av vestlig innvandring: Det dreier seg om hvilken innvandringspolitikk som er best vedrørende 1) å få innvandrere i arbeid, bevare velferdsstaten og skape økonomisk vekst, og 2) å skape solidaritet og samhold i et flerkulturelt samfunn. Under sistnevnte debatt har jeg identifisert to posisjoner: de som krever oppslutning om den politiske kulturen (konstitusjonell patriotisme) og de som krever oppslutning om både nasjonal og

politisk kultur (nasjonalisme). Da det er vanskelig å identifisere rene trekk ved den nasjonale kulturen som vi kan kreve at alle skal slutte opp om har en nasjonalistisk posisjon blitt svekket. Jeg har således pekt på at en tendens synes å være at innvandringsmotstandere har beveget sin retorikk i retning av en politisk-kulturell motstand mot innvandrere. Da den politiske kulturen har høy oppslutning har jeg vist at dette kan føre til økt fremmedhat, og utviklingen av en illiberal politikk for å forsvare grunnleggende liberalistiske trekk ved samfunnet.

- Den kanadiske adgangspolitikken preges av instrumentelle hensyn som er knyttet til kanadiske egeninteresser. Gjennom poengsystemet selekterer Canada høyt utdannede og allerede tynt assimilerte innvandrere ment å bidra til økonomisk vekst. Informantene mine har bekreftet at en slik seleksjon også gjelder for deler av flyktningkvoten. Den multikulturalistiske integreringspolitikken er derimot preget av mer moral-etiske hensyn. Innvandrernes behov for bevaring av etnisk kultur skal ivaretas, og integrering omhandler primært integrering i den politiske kulturen. Canada kan dermed tjene som et godt eksempel på konstitusjonell patriotisme, og støttes av at multikulturalismen oppfattes som noe typisk ”nasjonalt” kanadisk.
- Den kanadiske suksessen kan forstås med utgangspunkt poengsystemet og adgangspolitikken. Multikulturalismen er imidlertid ikke ubetydelig. Informantene peker på at den har en viktig funksjon som symbolpolitikk. Den understreker at kulturelt mangfold er en berikelse for Canada og bidrar til å skape aksept for og muliggjøre en omfattende adgangspolitik. En instrumentelt utformet adgangspolitik som selekterer allerede tynt assimilerte innvandrere, muliggjør en positiv innstilling til innvandring og større grad av valgfrihet for innvandrene under integreringsprosessen. Således er de to politikkområdene preget av en *gjensidig avhengighet*. Suksessen kan dermed tilskrives et samspill mellom adgangspolitikken og integreringspolitikken.
- Balansen mellom instrumentelle og moral-etiske vurderinger i Canada synes å være omvendt av det vi finner for Norge og de vesteuropeiske landene. De vesteuropeiske landene fører, grovt sagt, en tynn assimileringstilnærming til integrering, mens bosetterlandene selekterer allerede tynt assimilerte innvandrere ved adgang. Begge har altså tynn assimilering som mål, men benytter seg av ulike

midler for å nå målet. Jeg har antydnet at dette kan være en forutsetning for en bærekraftig innvandringspolitikk. Dette har jeg beskrevet som *assimileringsteser*.

- Mens de vestlige landene tradisjonelt sett har ”balansert” den mer instrumentelle siden med en moral-etisk side, synes oppfattelsen av integreringskrise å føre til at de vestlige landene i økende grad tar i bruk mer instrumentelle grep rettet mot tynn assimilering under både adgangs- og integreringspolitikk. Dette har jeg beskrevet som *intensiveringsteser*. Jeg har funnet at et instrumentelt egennytte-perspektiv synes å stå sterkere i utforming av vestlig innvandringspolitikk, og at vi ser en spredning av etterligninger av det kanadiske poengsystemet. Jeg har antydnet at dette kan føre til at det moralske imperativet sprekker: Flere og flere land ønsker å redusere omkostningene som forbindes med en innvandringspolitikk som vektlegger humanitære hensyn.

3) I hvilken forstand er Canadas innvandringspolitikk vellykket?

I del tre har jeg stilt spørsmål ved vår forståelse av vellykkethet relatert til det kanadiske eksempelet. Dette har blitt gjort med utgangspunkt i gjensidig-avhengighetsteser: Adgangs- og integreringspolitikk henger nøye sammen og påvirker hverandre. Jeg har funnet at:

- Project I3 inkluderer ikke adgangspolitik. En måling av vellykkethet fanger dermed ikke opp at adgangspolitikken skaper viktige forutsetninger for å lykkes med integreringsprosessen. Jeg har argumentert for at dette er problematisk av tre grunner: 1) Målingen står i fare for å produsere ugyldige resultater med hensyn til hvilke land som regnes som vellykket. 2) Denne feilen kan virke inn på hvilken politikk som holdes for å være virkningsfull, og andre, mer effektive og innovative integreringstiltak, kan stå i fare for å bli avskrevet som unyttige da de ikke har produsert like gode absolutte resultater. 3) Mindre effektive integreringsstrategier kan spre seg, i tråd med sprednings- og harmoniseringsteser. I Canadas tilfelle kan manglende debatt omkring disse innvendingene ha ført til at multikulturalismen har blitt erklært for å være en effektiv integreringsstrategi mens det egentlig er poengsystemet som har størst betydning for de gode resultatene.
- Det er behov for å supplere en resultattilnærming, hvor man måler vellykkethet ut fra noen absolutte resultatindikatorer, med en prosesstiltærming som kan fange opp sammenhengen mellom adgangs- og integreringspolitikk. Jeg har vist at det

kan utvikles noen *relative* kriterier for vellykkethet som kan si noe om hvor store framskritt innvandrerbefolkningen har gjort på gitte indikatorer i forhold til utgangspunktet. Jeg har antydnet behovet for å utvikle en ”integreringsstige” der man tildeler den enkelte innvandrer et ”starttrinn”. Ut fra dette måler man hvor mange steg innvandrerbefolkningen samlet sett tar på ”integreringsstigen”.

- Heller ikke MIPEX inkluderer adgangspolitik i sin måling av prosess. Dette er problematisk da land som fører en moral-etisk integreringspolitikk skårer høyt uavhengig av om de fører en moral-etisk adgangspolitik. Vi mister dermed muligheten til å problematisere de virkemidlene som tas i bruk under adgang for å oppnå vellykket integrering av innvandrere. Dette kan være problematisk i en tid der et ”global race for talent” vinner terreng.
- Det kan være nyttig å vurdere vellykket innvandringspolitikk ut fra normativ teori. Jeg har tatt i bruk Habermas diskursetikk, og vist at et land kan være vellykket i en instrumentell, en etisk og en moralsk forstand. Et land kan følgelig være vellykket på flere måter.
- Canada er i liten grad vellykket i en moralsk forstand. Adgangspolitikken bidrar til seleksjon av økonomiske innvandrere og delvis også flyktninger. Jeg har vist at dette er en politikk som vanskelig kan omgjøres til en allmenngyldig lov i tråd med Kants kategoriske imperativ. Av samme grunn er imidlertid Canada vellykket i en instrumentell forstand: En omfattende og selektiv innvandring bidrar til å nå gitte målsettinger knyttet til befolkningsvekst, økonomisk vekst og nasjonsbygging. At Canada har opphøyet og internalisert multikulturalismen som en sentral del av den kanadiske selvforståelsen gjør dem videre vellykket i etisk forstand. Således har studien vist at Canada er en innvandringspolitisk suksesshistorie i en absolutt og en instrumentell-etisk forstand.

8.2 Vilkår for generalisering

Generalisering dreier seg om at resultatene fra et avgrenset område er gyldig også i andre sammenhenger (Jacobsen 2002:20). I en vurdering av vilkår for generalisering av min studie har jeg valgt å konsentrere meg om tre spørsmål. Et første spørsmål knytter seg til vilkår for generalisering av IPU-modell 1 og 2. I del I argumenterte jeg for at IPU-modellene kan brukes til å forstå hovedlinjene i utforming av vestlig innvandringspolitikk. Begrepene, teoriene og kategoriene som IPU-modellene bygger

på, har blitt utviklet i en vestlig liberal-demokratisk kontekst, og bygger på et bredt datamateriale. Jeg mener derfor at IPU-modell 1 og 2, som et rammeverk til å plassere vestlige land inn i, har gyldighet utover de landene jeg har sett på i denne studien, henholdsvis Canada, Norge, Danmark og Nederland. Modellene yter imidlertid ikke detaljene og de ulike kontekstene rettferdighet. I så måte kan det være gunstig å supplere IPU-modellene med mer finmaskede modeller for hvert enkelt land, gjerne i forkant av en plassering i IPU-modell 1 og 2.

Et annet spørsmål omhandler analysen av Canada. Da forskningsopplegget mitt var intensivt når det gjelder innsamling av primærdata kan man stille spørsmål ved om funnene kan generaliseres. Jeg risikerer for eksempel at det kan ha blitt for spesifikt i forhold til provinsen Ontario, byen Toronto, eller en spesifikk gruppe mennesker i Toronto. Jeg mener imidlertid at jeg har klart å veie opp for svakheter knyttet til et lite utvalg ved å 1) bruke ulike metoder og kilder fra ulike kontekster (som vist i kap.6), 2) ha oppholdt meg i Canada over tid, og 3) samle data som omhandler Canada og ikke bare Toronto. Studien min har altså tatt sikte på en teoretisk generalisering. På bakgrunn av en vurdering av metodisk fremgangsmåte og dataenes representativitet mener jeg at konklusjonene er gyldig for kanadisk innvandringspolitikk generelt.

Det tredje og siste spørsmålet jeg ønsker å drøfte er i hvilken grad de utviklingstrekkene jeg mener å finne, og de fire hypotesene som har blitt utviklet, kan sies å gjelde for vestlig innvandringspolitikk generelt. Ambisjonen har i så måte vært en teoretisk generalisering. De empiriske undersøkelsene som ligger til grunn for hypotesene bygger på et bredt sekundært datamateriale. Jeg har benyttet meg av internasjonal faglitteratur, offentlige rapporter fra Norge, Danmark, Canada og EU, samt avisinnlegg og artikler fra innvandringsdebatten i blant annet Norge, Sverige, Danmark, Canada, England, Tyskland, og Frankrike. De sekundære dataene jeg har benyttet meg av vurderer jeg som sikre kilder, basert på en vurdering av relevans, autentisitet, tilgjengelighet og troverdighet.

Hva gjelder *gjensidig-avhengighetstesene* og *assimileringstesene* mener jeg å finne belegg for at adgangspolitik og integreringspolitikk henger nøye sammen, og at en bærekraftig innvandringspolitikk krever en form for tynn assimilering i en av endene. Disse to hypotesene kan imidlertid med fordel testes videre på et større datamateriale enn det som har blitt gjort i denne studien. Når det gjelder *harmoniserings-* og

spredningstesens og *intensiveringstesens* har funnene mine vært flertydige. Funnene antyder at vi ser en spredning av virkemidler som har tynn assimilering som mål, både hva gjelder adgangs- og integreringspolitikk. De peker i retning av at de vestlige landene harmoniseres mot en mer instrumentelt utformet innvandringspolitikk. Som vi har sett bryter imidlertid Norge og Canada med dette bildet på hver sin måte. Disse to tesene må derfor testes grundigere opp mot et større datamateriale dersom de skal kunne holdes for å være gyldig. Studiens datamateriale gir ikke grunnlag for å være for kategorisk hva gjelder de ovenfor nevnte hypotesene. Jeg tror imidlertid at de utviklede hypotesene peker på noen viktige og interessante trekk ved vestlig innvandringspolitikk som det kan være spennende å forske videre på.

8.3 Muligheter for videre forskning

Det er særlig tre tema/problemstillinger fra denne studien som jeg mener det kan være spennende å forske videre på. Det første temaet gjelder utviklingen av et mer prosessorientert indikatorsett til bruk i måling av vellykkethet. Særlig spennende kan det være å videreutvikle ”integreringsstigen” og noen relative kriterier som kan si noe om hvor god utviklingen har vært i forhold til innvandrerbefolkningens utgangspunkt. Det kan tjene til en mer presis sammenligning av lands vellykkethet, og som tar mer hensyn til etisk/moralske målsetninger. Dette er en aktuell problemstilling med tanke på at slike målinger øker i omfang. Et eksempel på dette er forslaget fra nordiske politikere, vist til innledningsvis i denne studien, om å gjennomføre en integreringskonkurrans mellom de nordiske landene. For det andre kan det, som antydnet ovenfor, være spennende å forske videre på de fire tesene som har blitt utviklet i denne studien, henholdsvis gjensidig-avhengighetstesens, assimileringstesens, sprednings – og harmoniseringstesens, og intensiveringstesens.

I forbindelse med tendensen som jeg mener å se, om at innvandringsmotstandere har beveget sin argumentasjon mer i retning av å forsvare det europeiske opplysningsprosjektet og ikke en nasjonal-kulturell politikk, kan et interessant forskningsprosjekt for det tredje være å studere om og i hvilken grad innvandringsfiendtlig retorikk har endret seg i løpet av de siste 20-30 årene.

Litteraturliste

Fagbøker

- Aalandslid, Vebjørn (2009) *A Comparison of the Labour Market Integration of Immigrants and Refugees in Canada and Norway*. Statistisk Sentralbyrå Reports 2009/31.
- Adcock Robert, Collier, David (2001) *Measurement Validity: A shared standard for Qualitative and Quantitative Research*. The American Political Science Review Vol. 95. Berkley: University of California.
- Banting, Keith (2010) *Is There a Progressive's Dilemma in Canada? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State*. Canadian Journal for Political Science 43:4 (December 2010) 797-820.
- Banting, Keith & Kymlicka, Will (2006) *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford University Press.
- Biles, John, Burstein, Meyer & Frideres, James (2008) *Immigration and Integration in Canada in the Twenty-first Century*. School of Public Policy, Queen's University. McGill-Queen's University Press. Montreal & Kingston. London. Ithaca.
- Bohman, James and Rehg, William (2009) "Jürgen Habermas", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2009 Edition)*, Edward N. <http://plato.stanford.edu/entries/habermas/> (hentet 17.11.2011).
- Borjas, George J. (1990) *Friends or Strangers: The Immipact of Immigrants on the US Economy*. New York: Basic Books. S: 445 i Kelley, Ninette & Tribilcock, Michael (1998) *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration policy*. University of Toronto Press.
- Borjas, George J. (1994) *The economics of immigration*. Journal of Economic Litterature 32 (1667-1717) i Kelley, Ninette & Tribilcock, Michael (1998) *The Making of the MOsaic. A History of Canadian Immigration policy*. University of Toronto Press.
- Borjas, George J. (1995) *The economic Benefits of Immigration*. I Journal of Economic Perspectives 9. (3-22) i Svaton, Pavel and Warin, Thierry (2007) *European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?* International Trade and Finance Association Working Papers, no 9, 2007.
- Brochmann, Grete og Kjeldstadli, Knut (2008) *A History of Immigration. The Case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlag.
- Brochmann, Grete (2003) *The Multicultural Challenge*. Edited by Grete Brochmann. Comparative Social Research Volume 22. Elsevier.
- Brochmann, Grete (2006) *Hva er innvandring?* Universitetsforlaget.
- Brubaker, Rogers (2001) *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States*. Ethnic and Racial Studies Vol. 24 No. 5. July 2001. Pp 531-548.

- http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/brubaker/Publications/21_Return_of_Assimilation.pdf (hentet 13.4.2011).
- Canadian Civil Liberties Association CCLA (2010) *Who Belongs? Rights, Benefits, Obligations and Immigration Status. A discussion paper.*
- Carens, Joseph (1987) *Alien and Citizens: A Case for Open Borderes.* The Review of Politics, Vol. 49, No. 2 (spring 1987) s. 251-273. Cambridge University Press. <http://www.jstor.org/stable/1407506> (hentet 13.4.2011).
- Castles, Stephen & Alastair Davidson (2000): *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging* Basingstoke: Macmillan.
- Christiano, Thomas (2008) *Immigration, Political Community and Cosmopolitanism.* Forthcoming in University of San Diego Law Review. http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/sanlr45&div=35&g_sen t=1&collection=journals (Hentet: 13.4.2011).
- Connolly, William E. (1993) *The Terms of Political Discourse.* Blackwell Oxford UK & Cambridge USA. Third Edition.
- Dworkin, Gerald (2010) *Paternalism.* I The Stanford Encyclopedia of Philosophy (summer 2010), Zalta, Edward N. (ed.). <http://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=paternalism> (hentet 18.11.2011).
- Døving, Cora (2009) *Integrering. Teori og Empiri.* Pax Forlaget A/S, Oslo.
- Eng, Svein (2007) *Rettsfilosofi.* Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik O. og Weigård, Jarle (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati - Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn.* Bergen: Fagbokforlaget
- Fleras, A., Elliott, JHL (1992) *Unequal relations: An introduction to race and ethnic dynamics in Canada.* Scarborough, ON: Prentice-Hall Canada
- Fleras, A., Elliott JHL. (1999) *Multiculturalism in Canada: The challenges of Diversity.* Nelson Canada, Scarborough, Ont. i Sandercock Leonie, Attili, Giovanni, Cavers, Val & Carr, Paola (2009) *Where Strangers become Neighbours. Integrating Immigrants in Vancouver, Canada.* Springer.
- Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research. Qualitative inquiry.* Volum 12, nr. 2, side 219-245
- Fuglerud, Øivind (2008) *Migrasjonsforståelse. Flytteprosesser, rasisme og globalisering.* Universitetsforlaget. 4. Opplag.
- Gilje, Nils & Grimen, Harald (2007) *Samfunnsvitenskapens Forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi.* Universitetsforlaget, 12. Opplag.
- Goodhart, D (2004) *Too diverse?* Prosept Magazine, feb. I Banting, Keith & Kymlicka, Will (2006) *Multiculturalism and The Welfare State: Recognition and redistribution in contemporary democracies.* Oxford University Press.
- Gressgård, Randi (2005) *Fra identitet til forskjell.* Scandinavian Academic Press c/o Spartacus forlag AS, Oslo, 2005.
- Grønhaug, Reidar (1975) *Fremmedarbeiderne i Norge: Etnisitet og Klasse.* Sosialt

- forum/Sosialt arbeid (9):556-564, i Fuglerud, Øivind (2008) *Migrasjonsforståelse. Flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Universitetsforlaget. 4. Opplag.
- Grønmo, Sigmund (2007) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Habermas, Jürgen (1995) *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter I* urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander. Göteborg: Dailados. I *The Multicultural Challenge* (2003) Edited by Grete Brochmann. Comparative Social Research Volume 22. Elsevier.
- Habermas, Jürgen (1974) *Vitenskap som ideologi*. Gyldendals Studiefakler. 2. Utgave.
- Habermas, Jürgen (1996) *Between facts and norms*. Cambridge: The MIT Press
- Habermas, Jürgen (1999) *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. Second Printing.
- Habermas, Jürgen (2003) *Making sense of the EU. Towards a Cosmopolitan EU*. Journal of Democracy; Oct 2003; 14, 4; Platinum Periodicals, pg.86.
- Habermas, Jürgen (2005) *Om den pragmatiske, etiske og moralske brug av den praktiske fornuft*. I Andersen, H. (red.): Demokrati og rettstat. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hagelund, Anniken (2003) *The Importance of Being Good: Power and Morality in Norwegian Immigration Policy*. I Brochmann, Grete (2003) *The Multicultural Challenge*. Edited by Grete Brochmann. Comparative Social Research Volume 22. Elsevier.
- Hammar, T., (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot Brookfield: Avebury.
- Hammer, T. (1985) *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press. I Meyer, Eytan (2000) *Theories of International Immigration Policy-A Comparative*. International Migration Review, Vol. 34, No. 4 (vinter, 2000). Publisert av The Center of Migration Studies of New York, Inc. <http://www.jstor.org/stable/2675981> (hentet: 14.4.2011).
- Harell, Allison & Stolle, Dietlind (2010) *Diversity and Democratic Politics: An Introduction*. Canadian Journal of Political Science 43:2 (june/july) 235-256.
- Harrison, Trevor (1996) *Class, Citizenship and Global Migration: The Case of the Canadian Business Immigration Program, 1978 – 1992*. Canadian Public Policy, Vol 22, No. 1 (mars 1996 s:7-23). University of Toronto Press. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/3551746> (hentet 18.11.2011).
- Heaters, Derek (2002) *What is Citizenship?* Cambridge Polity Press.
- Heywood, Andrew (2004) *Political Theory. An Introduction*. Palgrave Macmillan, Third Edition.
- Hiebert, Daniel (mars 2003) *Are Immigrants Welcome? Introducing Vancouver Community Studies Survey*. Research on Immigration and Integration in the Metropolis. Working Paper series.
- Hiebert, Daniel, Collins, Jock, Spoonley, Paul (2003) *Uneven Globalization: Neoliberal Regimes, Immigration, and Multiculturalism in Australia, Canada and New Zealand*. Research on Immigration and Integration in the Metropolis No. 03-05.

- Kelley, Ninette & Tribilcock, Michael (1998) *The Making of the MOsaic. A History of Canadian Immigration policy*. University of Toronto Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskole Forlaget. Norwegian Academic Press.
- Joppke, Christian (2007) *Immigration and Civic Integration in Western Europe*. <http://www.irpp.org/books/archive/AOTS3/joppke.pdf> (hnetet 18.11.2011)
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry*. New Jersey. Princeton University Press.
- Kjeldstadli, Knut (manus 2010) *Canada – Multikulturalisme og Midlertidige arbeidere*. Manus til CULCOM Oslo, Mars 2010.
- Koopmans, Ruud (2008) *Tradeoffs between Equality and Difference, Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective*. Social Science Research Center Berlin.
- Kymlicka, Will, (1995) *Multicultural Citizenship*. Claredon Press – Oxford.
- Kymlicka, Will (1998) *Finding our way. Rethinking Ethnocultural relations in Canada*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (2002) *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Oxford University Press. Second Edition.
- Kymlicka, Will (2008) *The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism 2008-2009*. Citizenship and Immigration Canada (CIC).
- Kymlicka, Will (2010) *Testing the Liberal Multiculturalist Hypothesis: Normative Theories and Social Science Evidence*. Canadian Journal of Political Science, 23:2 (juni) 257-271.
- Ley, David (2007) *Multiculturalism. A Canadian defence*. Research on Immigration and Integration in the Metropolis. Working Paper Series.
- Li, Peter (2003) *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*. Oxford University Press.
- Lutz-Bachmann, Matthias (1997) *Kant's "Toward Perpetual Peace" as Historical Prognosis from the Point of View of Moral Duty*. I *Perpetual Peace. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal* (1997) Ed. Bohman, James og Lutz-Bachmann, Matthias. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.
- Marshall, T.H (1950) *Citizenship and Social Class*. http://www.google.com/books?hl=no&lr=&id=i6U7CTuCJLYC&oi=fnd&pg=PA93&dq=marshall+th&ots=qIncWFFg3c&sig=3_iXLqj8GVRKTCLrRtBXLGr9Oko#v=onepage&q=marshall%20th&f=false (18.11.2011).
- Meyer, Eytan (2000) *Theories of International Immigration Policy-A Comparative*. International Migration Review, Vol. 34, No. 4 (vinter, 2000). Publisert av The Center of Migration Studies of New York, Inc. <http://www.jstor.org/stable/2675981> (hentet: 14.4.2011).
- Orozco, Manuel (2004) *Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and perspectives on development*. Report Commissioned by the Organization of American States (September 2004, Washington, DC).

- <http://www.frbatlanta.org/news/CoNFEREN/payments04/orozco.pdf> (hentet 13.4.2011).
- Orwell, Georg (1957) i Heywood, Andrew (2004) *Political Theory. An Introduction*. Palgrave Macmillan, Third Edition.
- Özden, Çağlar & Schiff, Maurice (2006) *International Migration Remittances and the Brain Drain*. A copublication of the World Bank and Palgrave Macmillan. http://www.insme.net/documenti/WB_InternationalMigration.pdf#page=243 (hentet: 12.4. 2011).
- Pedersen, Jørgen (2010) *Moderne Politisk Teori*. Pax Forlag A/S, Oslo.
- Project I3: *Immigrant Integration Indicators. Proposal for Contributions to the Formulation of a System of Common Integration Indicators* (2006) www.wodc.nl/images/1365_fulltext_tcm44-80242.pdf (hentet 13.4.2011).
- Putnam, Robert (2007) *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*. *Scandinavian Political Studies* 30:137-74, i Harell, Allison & Stolle, Dietlind (2010) *Diversity and Democratic Politics: An Introduction*. *Canadian Journal of Political Science* 43:2 (june/july) 235-256.
- Reitz, G. Jeffrey (2002) *Immigration and Canadian Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy*. *Controlling Immigration: a Global Perspective*, 2nd Edition, ed. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, og James F. Hollifield, Stanford University Press.
- Reitz, G. Jeffrey (2005) *Tapping Immigrants' Skills. New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy*. IRPP Choices, Vol. 11. No. 1. February 2005.
- Reitz, G. Jeffrey (2006) *Does Canadian Experience in Immigrant Incorporation Have Lessons for Europe?* IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion) tredje årlige konferanse, 19. Oktober. 2006.
- Reitz, G. Jeffrey (2007) *Closing the gap between Skilled Immigration and Canadian Labour Markets: Emerging Policy Issues and Priorities*. <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/ClosingGaps.pdf> (hentet 20.11.11)
- Reitz, G. Jeffrey (2010) *Selecting Immigrants for the short-term: Is it smart in the long run?* *Policy Options*, July/August 2010, Vol 31, No.7: 12-16. Institute for Research on Public Policy
- Rystad, Göran (1992) *Immigration History and the Future of Migration*. *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4 (Winter), s 1168-1199. Publisert av The Center for Migration Studies New York, Inc. <http://www.jstor.org/stable/2546879> (hentet 2.10.2010).
- Samual, T.J., Jansson, M (1988) *Canada's Immigration Levels and the Economic and Demographic Environment, 1967-1987*. (Ottawa: Employment and Immigration Canada) i Harisson 1996:10). I Harrison, Trevor (1996) *Class, Citizenship and Global Migration: The Case of the Canadian Business Immigration Program, 1978 – 1992*. *Canadian Public Policy*, Vol 22, No. 1 (mars 1996 s:7-23). University of Toronto Press.
- Sandercock Leonie, Attili, Giovanni, Cavers, Val & Carr, Paola (2009) *Where*

- Strangers become Neighbours. Integrating Immigrants in Vancouver, Canada.* Springer.
- Schierup, Carl- Ulrik (2003) *What Creed in Europe? Social Exclusion, Citizenship, and a Changing EU Policy Agenda* i ”The Multicultural Challenge”, editor Brochmann, Grete (2003). Comparative Social Research Volume 22. Elsevier
- Slagstad, R. (2009) *Styringsvitenskapen – ånden som går.* Nytt Norsk Tidsskrift nr. 03-04.
- Svaton, Pavel & Warin, Thierry (2007) *European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?* International Trade and Finance Association Working Papers 2007.
- Sides, John, Citrin, Jack (2007) *Identities, Interest and Information.* British Journal of Political Science, 37:477-504 I *Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2008-2009* av Will Kymlicka.
- Taylor, Charles (1994) *The Politics of Recognition* in Guttman, Amy (ed.). *Multiculturalism.* New Jersey: Princeton University Press.
- Thomassen, Lasse (2010) *Habermas – A Guide for the Perplexed.* Continuum International Publishing Group.
- TAFRI: Transatlantic Academy Final Report on Immigration: Doornik, J. Et al. (2009) *No Shortcuts: Selective Migration and Integration. A Report to the Transatlantic Academy.*
- Triadafilopoulos, P. (2006) *A Model for Europe? An Appraisal of Canadian Integration Policies,* i Politische Steuerung von Integrationsprozessen: Intentionen und Wirkungen, ed. Sigrid Baringhorst, uwe Hunger & Kren Schönwälder, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, s.79-94.
- Triadafilopoulos, P (2007) *Dismantling White Canada: Race, Rights and the Origins of the Points System.* Utkast til Policy Failure, Canadian Political Science Association.
- Vetlesen, Jon (2007) *Hva er etikk?* Universitetsforlaget.
- Vestlesen, Jon, Johansen, Kjell Eyvind (2009) *Innføring i Etikk.* Universitetsforlaget.
- Waldron, J. (2002) *Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?* In Law and Philosophy 21: 137 – 164, Kluwer Academic Publisher.
- Wimmer, Andreas og Schiller, Nina Glick (2002) *Methodological nationalism and beyond.: nation-state building, migration, and social science.* Global Networks 2, 4 (2002) 301-334.
- Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference.* Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Young, I. M. (1997) *Difference as a Resource for Democratic Communication,* i James Bohman og William Rehg (eds) “Deliberative Democracy” (ISBN 0-262-52241-1), The MIT Press (383-406) 23 sider.
- Østerud, Øyvind (2007) *Statsvitenskaplig leksikon.* Universitetsforlaget.

Offentlige utredninger og rapporter

FaFo Notat (2011:18) *Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada.*

<http://www.faf.no/pub/rapp/10139/10139.pdf> (hentet 18.11.2011).

Kommunal- regionaldepartementet (1.2.1999). Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/1999/arbeidskraftbehov-og-rekruttering-fra-ut/1.html?id=277103 (hentet 22.11.2011).

Stortingsmelding nr. 49 (2004 - 2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse. Ansvar og frihet.* Kommunal og regionasdepartementet.

NOU 2011:7. *Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid.*

OECD (2009) *International Migration: The Human Face of Globalisation. Summary in Norwegian.* <http://www.oecd.org/dataoecd/19/12/43568908.pdf> (hentet 18.11.2011).

Annual Report to Parliament on Immigration 2009.

http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2009_e.pdf (Hentet 17.11.2011).

Annual Report to Parliament on Immigration 2010

http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2010_e.pdf (Hentet 17.11.2011).

Annual Report to Parliament on Immigration 2011

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2011.pdf> (Hentet 17.11.2011).

Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2007 – 2008

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2008.pdf> (Hentet 17.11.2011).

Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2008 – 2009

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2009.pdf> (Hentet 17.11.2011).

Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2009 - 2010

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2010.pdf> (Hentet 17.11.2011).

The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes 2008 – 2010

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-state.pdf> (Hentet 17.11.2011).

Multiculturalism Act (1985)

<http://laws.justice.gc.ca/PDF/C-18.7.pdf>

Artikler og internett linker

"*About the Multiculturalism Program*" Citizenship and Immigration Canada (CIC)
<http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/multi.asp> (hentet 14.4.2011).

"About the NOC 2006" Citizenship and Immigration Canada (CIC)
<http://www5.hrsdc.gc.ca/NOC/English/NOC/2006/AboutNOC.aspx> (hentet 3.11.2011).

"*Basic Definitions*" UNHCR <http://www.unhcr.org.au/basicdef.shtml> (hentet 4.okt. 2010).

"*Calling future citizens*"
<http://www.canadianimmigrant.ca/settlingincanada/citizenship/article/5355> (hentet 7.1.2011).

"*Canadian points calculator*"
http://www.workpermit.com/canada/points_calculator.htm (hentet 17.11.2011)

"*Canada can fight back against Immigration backlog pressure*"
ImmigrationWatchCanada 2.11.2006
<http://www.immigrationwatchcanada.org/2006/11/03/canada-can-fight-back-against-immigration-backlog-pressure/> (hentet 1.10.2011)

"*Canadian Experience Class: Who can apply?*" CIC
<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/apply-who.asp> (hentet 3.11.2011).

"*Canadian Experience Class: Who can apply – requirements for temporary workers*"
<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/cec/workers.asp> (hentet 16.11. 2010).

"*Canadian Immigration Points Calculator*" Workpermit
http://www.workpermit.com/canada/points_calculator.htm (19.1.2011).

"*Canada's visible minorities top five million*", The Globe and Mail 2.4.2008
<http://www.theglobeandmail.com/archives/article677116.ece>(hentet: 17.10.2010).

"*Canada – U.S. Safe Third Country Agreement*" CIC
<http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/menu-safethird.asp> (hentet 14.9.2011)

"*Canadian View of Immigration Sours in wake of Tamil Ship*" Globe and Mail 9.9.2010
<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-notebook/canadian-view-of-immigration-sours-in-wake-of-tamil-ship/article1701127/> (hentet 9.9.2010).

"*Danmark innfører poengsystem for innvandrerne*" Dagbladet 15.3.2010
<http://www.dagbladet.no/2010/03/15/nyheter/utenriks/politikk/danmark/innvandring/10871820/> (hentet 5.3.2010).

"Det danske nåløyet" i Morgenbladet 18.-24. Mars 2011
<http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110318/OAKTUELT/703189929> (hentet 28.11.11).

"Det svenske unntaket" i Morgenbladet 29.10.2010
<http://www.morgenbladet.no/article/20101029/OAKTUELT/710299941> (hentet 14.11.2011)

"Drain or Gain?" i The Economist, 26.5.2011
<http://www.economist.com/node/18741382> (hentet 7.6.2011).

"En fare for vår sivilisasjon", Skirbekk, Sigurd i Morgenbladet 7.-13. August 2009.

"Einwanderung ist Kolonialismus", Petropulus, Kostas Von i Zeit 30.10.2010
<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-10/facharbeitermangel-einwanderung?page=1> (hentet 15.4.2011).

"Ethnic Origin and Visible Minorities" Statistics Canada (StatCan)
<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/rt-td/eth-eng.cfm> (hentet 24.11.2011).

"Felles fiende: islam", Charles Hawley i Morgenbladet 12.-18. August 2011.

"Flyktninger" FN
<http://www.fn.no/Temaer/Humanitaere-spoersmaal/Paa-flukt/Flyktninger> (hentet 4.okt.2010).

"Forbyr minareter i Sveits" Dagsavisen, 30.11. 2009
<http://www.dagsavisen.no/utenriks/article455338.ece> (14.11.2011).

"Forsøpling i Sinsenveien er innvandrerens skyld" TV2.no 5.4.2011
<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/-forsoepling-i-sinsenveien-er-innvandrerens-skyld-3462390.html> (hentet 15.9. 2011).

"Frykter dansk poengsystem kan komme til Norge" VG, 17.3.2010
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=587421> (15.1.2011).

"The Future of Mobility" i The Economist, 26.5.2011.
<http://www.economist.com/node/18741382> (hentet 6.6.2011).

"Getting Past "Yes" or "No"" , juli/august 2010
<http://reviewcanada.ca/reviews/2010/07/01/getting-past-yes-or-no/> (hentet: 13.4.2011).

"Human smuggling Bill makes a return" CBC 16.6.2011
<http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/06/16/pol-human-smuggling.html> (16.6.2011)

- "Human Smuggling Bill draws criticism"* CBC 22.10.2010
<http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/story/2010/10/22/humna-smuggling-bill-folo.html> (hentet 10.10.2011)
- "Hver fjerde Osloborger har innvandrerbakgrunn"*
<http://www.ssb.no/innvbef/arkiv/art-2006-05-11-01.html> (hentet 3.11.2011).
- "Immigration Canada. Family Class. Sponsorships of Parents, Grandparents, Adopted Children and Other Relatives. The Immigrant's Guide"* (11/2010)
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/kits/guides/3998e.pdf> (hentet 20. Nov. 2010).
- "Integrering på dansk og norsk"* Forskning.no 15.3.2011
<http://www.forskning.no/artikler/2011/mars/282004> (hentet 6.9.2011).
- "Islam skaper danskhet"* UIO.no 25.10.2008
<http://www.uio.no/forskning/tverrfak/culcom/nyheter/2008/gad.html> (hentet 1.11.2011).
- "- Jeg har ikke vært hos så mange innvandrere"* NRK 14.2.2011
<http://www.nrk.no/programmer/tv/migrapolis/1.7501507> (hentet 16.3.2011).
- "Migrant Integration Policy Index"* <http://www.mipex.eu/> (hentet 21.11.2011).
- "Moralpolitisk maktspill"* Morgenbladet 29.1.2010
<http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100129/OAKTUEL/701299827> (hentet 14.4.2011).
- "Nansen Medal awarded to the 'people of Canada'"* Immigration and Refugee board of Canada <http://www.irb-cisr.gc.ca/eng/media/newsnouv/2009/pages/nansen.aspx> (hentet: 27.april 2011).
- "Norsk dumskap om integrering"* Dagbladet 5.8.2007
<http://www.dagbladet.no/kultur/2007/08/05/507989.html> (hentet: 9.11.2010).
- "Odelstinget"* 8.4.2008 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2007-2008/080408/3/> (hentet 28.10.2011).
- "Pia styrer dansk innvandring"* Erik Sagflaat i Dagsavisen 10.11.2010 <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=055006201011102A1C2T4EAMUL3LMFWC18FCZR100001010314&serviceId=2> (hentet 30.11.2011).
- "Professor: - Norsk integreringspolitikk er for bløthjertet"* NRK 18.3.2010
<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7045104> (hentet 15.4.2011).
- "Project I3 – Numena"*
<http://www.numena.org.pt/conteudo.asp?lingua=ENG&idEstrut=61&idPag=309> (hentet 21.11.2011).

"Radio Multikulti", Toje, Asle, i Bergens Tidende 16. Desember 2010.

"Rapport om ulovlig opphold" UDI.no, 23.6.2008
<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9368> /hnetet 14.11.2011)

"Segregering og opptøyer" forskning.no 4.2.2009
<http://www.forskning.no/artikler/2009/februar/209010> (hentet 17.11.2011).

"Sentrale Begreper" Regjeringen.no
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/sentrale-begreper.html?id=566423> (hentet 23.2.2011).

"State Multiculturalism has failed, says David Cameron" BBC, 5.2.2011
<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12371994> (hentet 5.2.2011).

"Term 'visible minority' may be discriminatory, UN body warns Canada" CBC News, 4.3.2007 <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2007/03/08/canada-minorities.html> (hentet 5.11.2011).

"UDI lover lettere arbeidsinnvandring" Aftenbladet 13.11.2011
<http://www.aftenbladet.no/energi/arbeidsliv/Lover-lettere-arbeidsinnvandring-2892867.html> (hentet 13.11.2011).

"Understanding the racialization of poverty in Ontario". Colour of poverty 2007
<http://www.colourofpoverty.ca/> (hentet 1.12.2011).

"The Universal Declaration of Human Rights" UN.org
<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml> (hentet 14.4.2011)

"Utilslørt republikk", Knoop, Rachline Vibeke (2011) i Aftenposten 12.4.2011.

"Vil ha nordisk konkurranse i integrering" Aftenposten 30.10.2011
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Vil-ha-nordisk-konkurranse-i-integrering-6683857.html> (hentet 30.11.2011)

"Vil ikke støvsuge Afrika for sykepleiere" VG 28.3.2007
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=170595> (hentet 7.8.2011).

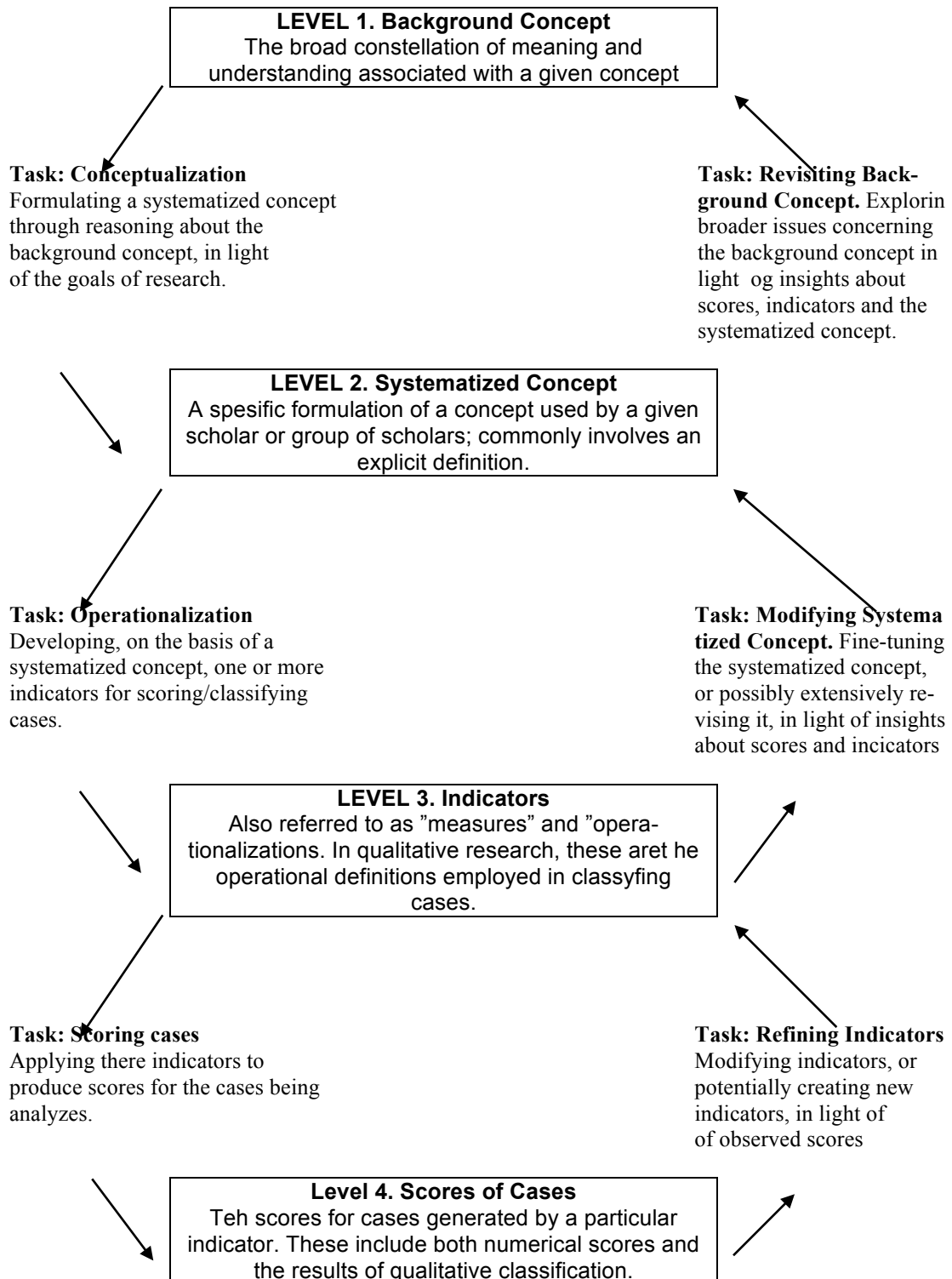
"Why its woth keeping the EU dream alive", Financial Times 31.okt.2011.
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/38b35224-03b7-11e1-bbc5-00144feabdc0.html#axzz1dHyXr8EN> (hentet 10.11.2011).

Vedlegg

Vedlegg 1: Adcock & Colliers Validitetsmodell




Adcock og Collier (2001)

”Conceptualization and Measurement: Level and Tasks”



Vedlegg 2: Presentasjon av mine informanter

| | |
|--|---|
| <p>1. Professor Phil Triadafilopoulos</p> <p>Stilling: Førsteamanuensis i Politisk Vitenskap ved University of Toronto. Han forsker på innvandring og statsborgerskaps politikk i Nord Amerika og Europa, særlig Tyskland.</p> <p>Dato: 20. Oktober 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde på intervju: 1600-1700 (60 min)</p> <p>Sted: Hans kontor ved Public School of Policy</p> |  |
| <p>2. Professor Joseph Carens</p> <p>Stilling: Professor i politisk filosof ved University of Toronto (UofT).</p> <p>Dato: 5. Oktober 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 14.30 – 15.20 (1 time).</p> <p>Sted: Hans kontor på Insituttet for Politisk Vitenskap (UofT).</p> |  |
| <p>3. Professor Jeffrey G. Reitz</p> <p>Stilling: Professor i sosiologi, med fokus på "Ethnic, Immigration and Pluralism Studies"</p> <p>Dato: 25. Oktober 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1400 – 1505 (65 min)</p> <p>Sted: På hans kontor ved Munk School University of Toronto</p> |  |
| <p>4. Ratna Omidvar</p> <p>Stilling: Leder (president) av Maytree organisasjonen</p> <p>Dato: 2. November 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1630-1730 (60 min)</p> <p>Sted: Hennes kontor hos Maytree</p> |  |

| | |
|--|---|
| <p>5. Uzma Shakir</p> <p>Stilling: Tidligere Executive Director of Council of Agencies Serving South Asians (CASSA), og the South Asian Legal Clinic of Ontario (SALCO).</p> <p>Dato: 4. November 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1400-1615 (135 min)</p> <p>Sted: En café</p> |  |
| <p>5. Annie Kidder</p> <p>Stilling: Leder for <i>People for Education</i>, en uavhengig organisasjon som jobber med å støtte offentlig utdanning i Ontario for engelsk, franske og katolske skoler.</p> <p>Dato: 14.oktober 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1200-1300 (60 min)</p> <p>Sted: Hennes kontor</p> |  |
| <p>7. Amy Casipullai, OCASI</p> <p>Stilling: Senior Policy & Communication Coordinator</p> <p>Dato: 15. November 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1300 – 1500 (120 min)</p> <p>Sted: Et møterom hos OCASI</p> | |
| <p>8. Erica Gates – Gasse</p> <p>Stilling: Policy & Research Coordinator</p> <p>Dato: 15. November 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1300-1500 (120 min)</p> <p>Sted: Et møterom hos OCASI</p> | |
| <p>9.Loly Rico</p> <p>Stilling: Oppstarter av, og leder for FCJ Refugee Center</p> <p>Dato: 16. November 2010</p> <p>Tidspunkt/lengde: 1500 – 1600 (60 min)</p> <p>Sted: På flyktningsenteret</p> |  |

| | |
|--|--|
| <p>10. Ritika Goal</p> <p>Stilling: Health for all, working at the "Immigrant Women Health Center</p> <p>Dato: 17.oktober</p> <p>Tid/lengde: 1400 – 1530 (90 min)</p> <p>Sted: På en café</p> | |
| <p>11. Catherine McNeely</p> <p>Stilling: Senior Manager Employment Services hos ACCES Employment.</p> <p>Dato: 20. November 2010</p> <p>Tid/lengde: 1300-1400 (60 min)</p> <p>Sted: På hennes kontor hos ACCESS</p> | |
| <p>12. Katsufumi Fukuda (Katz)</p> <p>Stilling: Arbeidsledig, men jobber som frivillig hos ACCESS der han hjelper innvandrere med å søke jobber. Kom til Canada på studentvisum i 2003. Søkte etter hvert overgang til permanent status gjennom poengsystem.</p> <p>Dato: 6. Desember</p> <p>Tid/lengde: 1400-1500 (60 min)</p> <p>Sted: På et møterom hos ACCESS</p> | |
| <p>13. Angela Agostino, Pitnet Bowes</p> <p>Stilling: Director of Human Resource</p> <p>Dato: 10. Desember</p> <p>Tid/lengde: 1400- 1420 (20 min)</p> <p>Telefonintervju</p> | |
| <p>14. Guilherme Dias</p> <p>Stilling: Director Strategic Talent Management,</p> <p>Dato: 10. desember</p> <p>Tid/lengde: 1400 - 1420 (20 min)</p> <p>Telefonintervju.</p> | |

15. Luis Valenzuela

Stilling: Sjefskokk ved Torrito. Jobber frivillig med å informere og lære innvandrere i innvandrerbeltede områder opp i hvordan de kan lage sunn og billig mat. Kom selv gjennom poengsystemet.

Dato: 7. Desember 2010

Tid/lengde: 1700 – 1800 (60 min)

Sted: På kjøkkenet på Torrito

Vedlegg 3: Liste over dokumenter brukt i analyse

- Annual Report to Parliament on Immigration 2009.
http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2009_e.pdf
- Annual Report to Parliament on Immigration 2010
http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2010_e.pdf
- Annual Report to Parliament on Immigration 2011
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2011.pdf>
- Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2007 – 2008
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2008.pdf>
- Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2008 – 2009
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2009.pdf>
- Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2009 - 2010
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2010.pdf>
- The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes 2008 – 2010
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-state.pdf>
- Multiculturalism Act (1985)
<http://laws.justice.gc.ca/PDF/C-18.7.pdf>

Vedlegg 4: En generell intervjuguide

| Informants: | Questions: |
|--|---|
| <p>Academics / Politicians / Companies / NGOs</p> | <p>Immigration policy in general:</p> <ul style="list-style-type: none"> - In the international literature about immigration and integration, Canada is portrayed as a model country, succeeding with its immigration policy. To what extent would you agree with this claim? - How are different groups fairing in the Canadian society? - When we talk about Canada being successful it is mostly in relation to its integration policy. What do you understand by the term "integration"? When is somebody successfully integrated? - What do you see as important characteristics for a successful integration policy? - What do you think is the main reason for Canada succeeding with integrating so many immigrants? - What is going well and what are the challenges Canada is facing regarding immigration? - If you should point to some aspects of the Canadian way of handling immigration that other countries could learn from, what would it be? - For my continuing data collection, do you have any suggestion regarding important questions to ask or people it would be useful for my to talk too? |
| | <p>Canadian multiculturalism:</p> <ul style="list-style-type: none"> - What do you understand by the term "multiculturalism"? - What is your opinion on the multicultural policy? Is it a good policy/ideology? - In what ways, and to what extent would you say that the Canadian "multiculturalism" has contributed to the alleged success of Canadian integration policy? - How would you say that the ideas surrounding multiculturalism has materialized themselves in the Canadian society? - In your opinion, are there any unique preconditions that have enabled the Canadian multiculturalism? Or is it a policy that can be transferred to other countries as well? - Can there be raised any objections against the Canadian multiculturalism, as you see it? |
| | <p>The point system:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tell me about the admission policy, in particular the point system. What is your opinion on this? - What is the point systems most vital function? - In what ways, and to what extent would you say that the Canadian point system has contributed to the alleged success of Canadian integration policy? - Are there any ethical debates in Canada surrounding the point system? Brain drain etc.? - Does Canada have some sort of selection of refugees as well? - A Canadian academic by the name Peter S. Li claim that the main driving force behind the Canadian immigration regime is the economic incentives, meaning that immigration is suppose to benefit the Canadian society. What do you think about this statement? - This I find is rather contrasting to the values that drives the integration policy which sees diversity as an important and defining feature of the Canadian society. How does these two relate to each other? - "Economic, political, cultural and social integration starts with the admission policy". What do you think about this statement? |

Vedlegg 5: Endringer i det kanadiske poengsystemet

| Tabell 1: Det kanadiske poengsystemet | | |
|--|-------------------|---------------|
| Faktorer | 1978 | 2002 til idag |
| | Maksimum poengsum | |
| Alder | 10 | 10 |
| Utdannelse | 12 | 25 |
| Språkkunnskap i fransk eller engelsk | 10 | 24 |
| Yrke i etterspørsel | 15 | - |
| Specific Vocational Preparation | 15 | - |
| Erfaring | 8 | 21 |
| Personlig tilpassing | 10 | - |
| Tilpasningsdyktig | - | 10 |
| Bonus faktorer | | |
| Arranged employment/designated employment | 10 | - |
| Relatives in Canada (depends on closeness of relation) | 35 – 50 | - |
| Total possible points (including bonus factors) | 140 | 100 |
| Pass mark | 50 | 67 |

Five points for having one or more relatives living in Canada. Source: O'Shea 2009 (I Transatlantic Academy, 2009:2).

**Vedlegg 6: New permanent Residents Admitted in 2009 and 2010
Level Plan**

| Immigrant Category | 2009 Plan Target Ranges | | Number Admitted 2009 | 2010 Plan Target Ranges | |
|--|-------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| | Low | High | | Low | High |
| ECONOMIC CLASS | | | | | |
| Federally Selected | | | | 89,000 | 95,200 |
| Federal Skilled Workers | 68,200 | 72,000 | 64,611 | 75% | |
| Federal Business* | 11,000 | 12,000 | 10,845 | 10% | |
| Canadian Experience Class | 5,000 | 7,500 | 2,544 | 3% | |
| Live-in Caregivers | 8,000 | 10,000 | 12,454 | 12% | |
| Quebec-selected Skilled Workers | 28,100 | 29,100 | 31,351 | 28,400 | 29,500 |
| Quebec-selected Business*† | | | 1,676 | 1,900 | 2,100 |
| Provincial and Territorial Nominees | 20,000 | 26,000 | 30,378 | 37,000 | 40,000 |
| Subtotal Economic Class—Principal Applicants | | | 64,007 | | |
| Subtotal Economic Class— Spouses and Dependants | | | 89,491 | | |
| Total Economic Class | 140,300 | 156,600 | 153, 498 | 156,300 | 166,800 |
| FAMILY CLASS | | | | | |
| Spouses, Partners and Children | 50,000 | 52,000 | 48,021 | 42,000 | 45,000 |
| Parents and Grandparents | 18,000 | 19,000 | 17,179 | 15,000 | 18,000 |
| Total Family Class | 68,000 | 71,000 | 65,200 | 57,000 | 63,000 |
| PROTECTED PERSONS | | | | | |
| Government-assisted Refugees | 7,300 | 7,500 | 7,425 | 7,300 | 8,000 |
| Privately Sponsored Refugees | 3,300 | 4,500 | 5,036 | 3,300 | 6,000 |
| Protected Persons In Canada | 7,000 | 9,000 | 7,204 | 9,000 | 12,000 |
| Dependants Abroad | 6,000 | 6,200 | 3,181 | | |
| Total Protected Persons | 23,600 | 27,200 | 22, 846 | 19,600 | 26,000 |
| OTHER | | | | | |
| Humanitarian and Compassionate Grounds / Public Policy | 8,000 | 10,000 | 10,522 | 7,000 | 9,000 |
| Permit Holders | 100 | 200 | 112 | 100 | 200 |
| Total Other | 8,100 | 10,200 | 10,634 | 7,100 | 9,200 |
| Category Not Stated | – | – | – | – | – |
| TOTAL | 240,000 | 265,000 | 252, 179 | 240,000 | 265,000 |

Source: Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2009*.

* The 2009 Levels Plan included a total figure for both Federal Business and Quebec-selected Business.

† After posting, the Government of Quebec updated the 2010 admission ranges for Quebec-selected Skilled Workers and Quebec-selected Business to 32,800–33,900 and 1,800–2,000 respectively. This increase will be accommodated within the existing total planning range.