

## INDVANDRINGSPOLITISKE REGIMER

*Det er ikke uvæsentligt hvilken indvandring et land modtager. Der findes flere forskellige strategier for dette. Indvandring kan eksempelvis være baseret på familieselektion, gennem familiesammenføringer eller på offentlig selektion, gennem et pointsystem. Sidstnævnte bruges i Canada, mens den danske metode primært har været at anvende familieselektion som kriterium. Det er for integrationen ikke uvæsentligt, hvilken selektionsmetode som anvendes. I notatet diskuteres implikationerne af de forskellige mekanismer.*

Der er en markant stigende interesse for indvandringspolitik blandt OECD-landene. Interessen viser sig ved nationale og internationale aktiviteter for en politik-udvikling på området. Den stigende interesse afspejler flere forhold:

For det første oplever nogle lande, at virksomhederne har vanskeligheder ved at rekruttere tilstrækkelig indenlandsk arbejdskraft. I mange af disse lande findes en betydelig indenlandsk arbejdskraftreserve i form af personer, som befinder sig i den arbejdsdygtige alder, men som pga. i) svage kvalifikationer, ii) uhensigtsmæssige indretninger af systemerne for indkomst-overførsler og arbejdsmarkedets struktur, har svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. I mange tilfælde har det vist sig ikke at være opportunt at indrette sig på en sådan måde, at den indenlandske arbejdskrafts potentiale realiseres, og man har i stedet rettet fokus mod muligheden for at lade arbejdskraft indvandre. Om denne type indvandring også på længere sigt vil vise sig som en samfundsøkonomisk fordel afhænger af, om indvandrerne og de efterfølgende generationer rent faktisk opnår vedvarende beskæftigelse. Denne type indvandring udspringer således af en efterspørgsel fra modtagerlandet og betegnes ofte som "træk immigration." I realiteten er der her to meget forskellige udfordringer for samfundet: På den ene side indvandringen fra eksempelvis andre EU-lande og fra motiverede personer med høje kvalifikationer, og – på den anden side – indvandring af personer med relativt begrænset human og social kapital. Førstnævnte gruppe udgør en udfordring i form af vanskeligheder med at tiltrække dem til lande med relativ høj beskatning, mens sidstnævnte gruppe udgør en udfordring i form af vanskeligheder med at opnå selvforsørgelse.

For det andet findes der mange lande, ikke mindst i Afrika og Mellemøsten, hvor mennesker har meget vanskeligt ved at realisere deres menneskelige, herunder økonomiske, potentiale. En af grundene er, at Danmark og EU har indrettet sig som liberale demokratier med udstrakt brug af privat ejendomsret og markedsøkonomi. Den indretning giver stor velfærd og velstand til Europa og europæerne. Disse institutioner gør det også attraktivt for mennesker fra ikke-vestlige at forsøge at flytte til Europa, fordi deres produktivitet og indkomst dermed mangedobles. Man kan sige at ligesom mennesker i forrige århundredes socialistiske lande i Østeuropa forsøgte at stemme med fødderne og flygte til Vesteuropa, så forsøger mange mennesker fra eksempelvis Mellemøsten og Afrika at stemme med fødderne og nå til enten Europa eller USA. Da der ikke er meget, der tyder på, at landene i Mellemøsten eller Afrika i den nærmest fremtid udvikler liberale demokratier og privat ejendomsret vil presset for vandring til Vesten efter al sandsynlighed være mindst lige så stort i de kommende årtier (se boks 1 for skøn over den arabiske ungdoms udvandringsønsker). Den type immigration, der udspringer af ringe muligheder i oprindelseslandet betegnes ofte som "skub migration." I det ekstreme tilfælde er der tale om decideret politisk forfølgelse, hvor personers vigtigste ejendomsret – personens krop og liv trues – men usikre ejendomsrettigheder kan generelt ses som en faktor, der skaber et ønske om udvandring.

**Boks 1. Mange unge i arabiske lande ønsker at udvandre til Europa.**

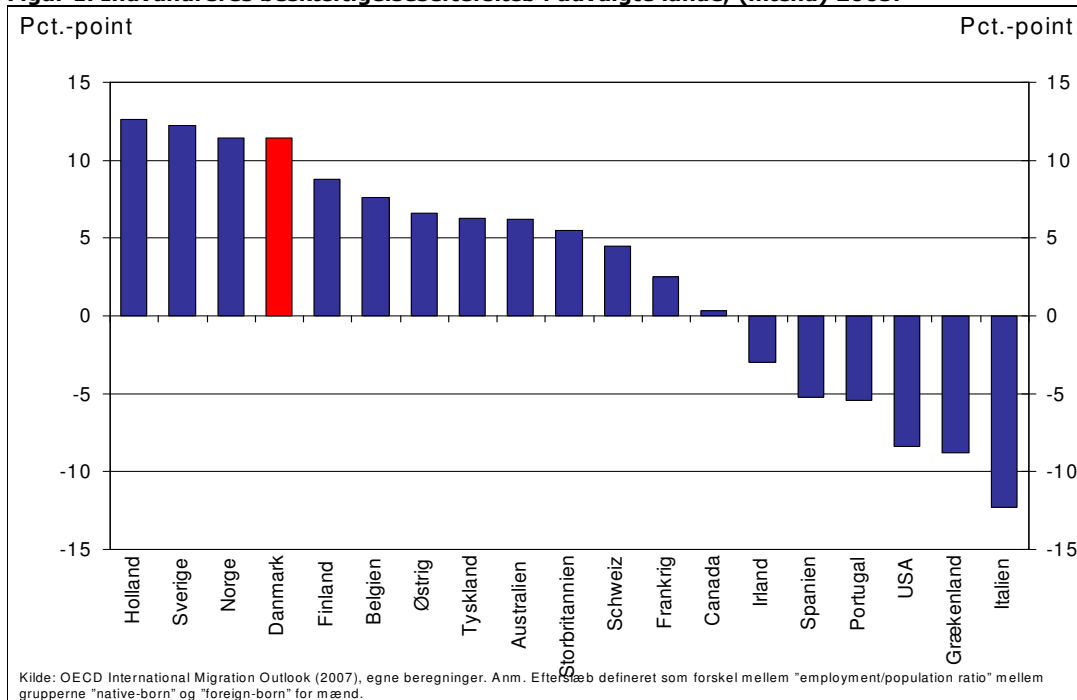
UNDP udarbejder årligt analyser af de institutionelle forhold i de arabiske lande. I 2002-rapporten vurderede man udvandringspotentialet, og konkluderede på baggrund af en interviewundersøgelse:

"Remarkably, 51 per cent of older youths expressed a desire to emigrate to other countries, clearly indicating their dissatisfaction with current conditions and future prospects in their home countries. Among those contemplating emigration, European countries were the favourite destination (46 per cent of respondents, 21 per cent of whom chose the United Kingdom alone), followed by the United States and Canada (36 per cent), and other Arab countries (13 per cent). The implicit judgement of how liveable these young people consider Arab societies to be is evident."

Kilde: UNDP (2002): THE ARAB HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002. (p. 30).

For det tredje har mange OECD-lande erfaret, at den eksisterende integration på arbejdsmarkedet ikke fungerer tilfredsstillende for indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det er ikke mindst i de nordeuropæiske lande, at indvandrere fra ikke-vestlige lande har betydelige efterslæb mht. beskæftigelse. Figur 1 viser efterslæbet for en række OECD-lande som Danmark traditionelt sammenlignes med. Det fremgår af figur 1, at efterslæbet er størst i Holland, Sverige, Norge og Danmark. I eksempelvis Spanien, Portugal, USA og Italien er indvandrerne tværtimod kendetegnet ved en højere beskæftigelsesfrekvens end den indenlandske fødte befolkning.

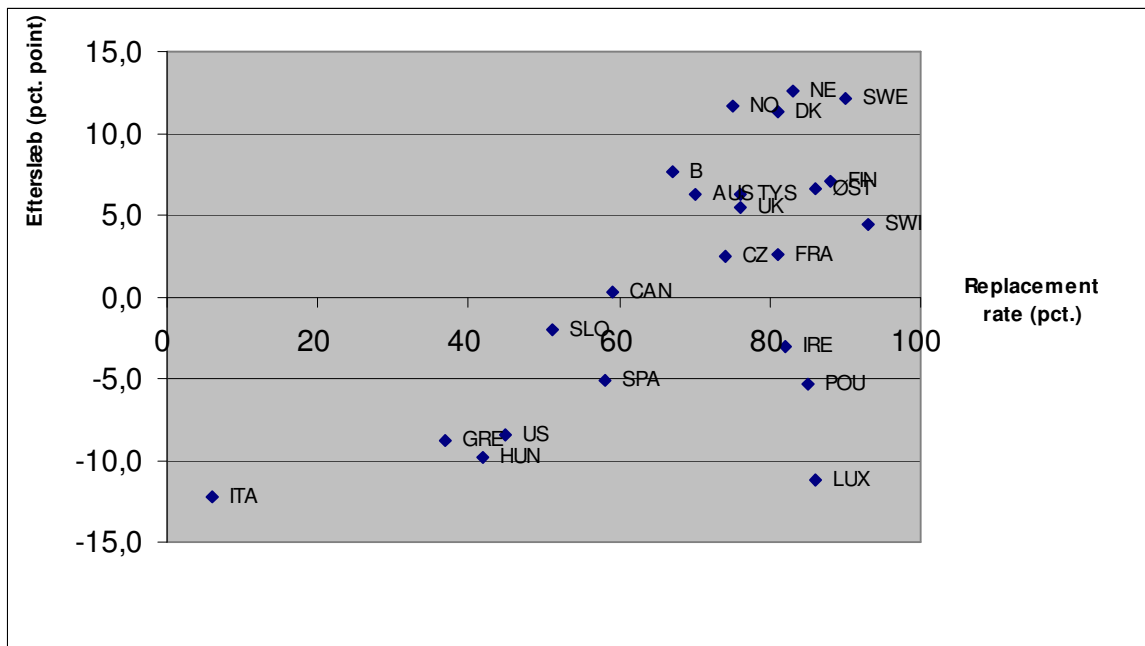
**Figur 1. Indvandreres beskæftigelseefterslæb i udvalgte lande, (mænd) 2005.**



De nordeuropæiske lande er karakteriseret ved et relativt højt niveau for erstatningsindkomsten i tilfælde af ledighed, og det er i OECD-landenes økonomisk-politiske debat blevet overvejet som en medvirkende årsag til, at indvandrere med en relativ beskeden human kapital har vanskeligheder ved at finde beskæftigelse. I figur 2 er indikatoren for efterslæbet plottet sammen med erstatningsindkomsten ved ledighed. Figuren viser den almindeligt gældende

erstatningsindkomst, hvilket dog kan overvurdere niveauet for indvandrere, idet eksempelvis ikke-vestlige indvandrere ikke umiddelbart har optjent en ret til erstatningsindkomst på samme niveau som den indenlandske befolkning. Udover human kapital (herunder social kapital), kulturel kapital<sup>1</sup> (herunder livsindstilling og andre ikke kendetegn, der ikke, eller kun vanskeligt, kan observeres eller måles) og arbejdsmarkeds- og socialsystem indgår bl.a. diskrimination i overvejelserne om, hvorfor indvandrere kan have problem med at opnå varig beskæftigelse.

**Figur 2. Niveau for erstatningsindkomst og indvanderes beskæftigelseefterslæb.**

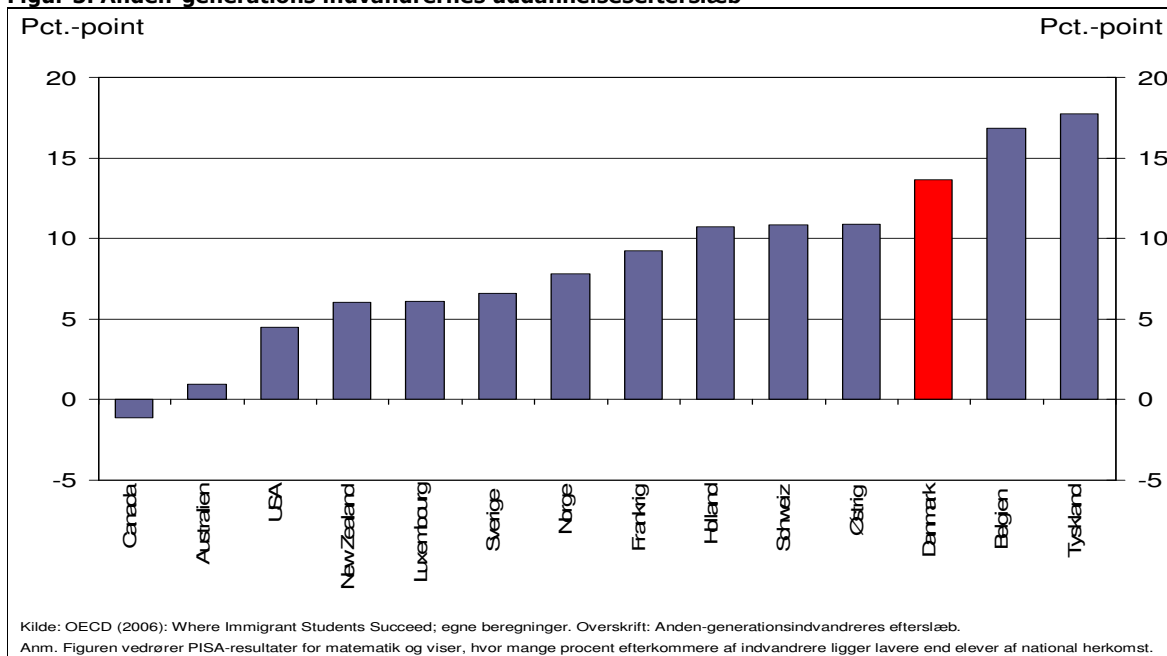


Kilde: Institute for Economic Research, Munich – <http://www.cesifo-group.de/pls/dicguest/download/Unemployment%20Benefit%20Schemes/av-net-rep-rat04.pdf>

For det fjerde er der i mange OECD-lande fokus på, hvorledes indvanderes efterkommere klarer sig mht. uddannelse. Denne fokus skyldes, at uddannelse er en vigtig forklaringsfaktor for en persons mulighed for beskæftigelse. Figur 3 viser, hvorledes efterkommere af indvandrere klarer sig i uddannelsessystemet sammenlignet med indenlandske unge, idet det angives, hvor meget PISA-resultaterne (en OECD-måling af elevernes resultater af særlige prøver; her en prøve i matematik) afviger. Det ses, at efterkommere i Canada klarer sig bedre end de indenlandske elever (efterslæbet er negativt), mens der er relativt stort efterslæb i Tyskland, Belgien og Danmark. Der er knyttet en række usikkerheder til Pisa-undersøgelserne, hvorfor resultaterne bør tolkes med forsigtighed, men tages de for pålydende, indikerer de at skolesystemet i Danmark har forholdsvis store problemer med at sikre efterkommere en god uddannelse.

<sup>1</sup> Kulturel kapital kan defineres som "entrepreneurial talent, ambition, creativity, work ethic and cultural adaptability." Bernstein and Weiner (1999: 10).

**Figur 3. Anden-generations indvandrernes uddannelsesefterslæb**



For det femte er der rejst spørgsmål om ikke-vestlige indvandrere og den indenlandske befolknings integration på det værdimæssige plan. Den officielle politiske målsætning for samlivet mellem indvandrere og modtagerlandets flertalsbefolkning karakteriseres ofte som et ønske om integration; dvs. at alle grupper tilpasser sig. Flere iagttagere noterer dog, at der i praksis kan være en tendens til, at der reelt er en forventning om, at indvandrere lader sig assimilere<sup>2</sup>. I forbindelse med en karakteristik af landenes politik er der således, uanset hvilken politisk målsætning man i øvrigt måtte foretrække, et behov for at identificere dels den egentlige målsætning, dels hvilke værdier indvandrere forventes at optage, dels hvilke værdiområder hvor der gives mulighed for en gensidig tilpasning eller en accept af parallelle levemåder.

I afsnittene ovenfor har det været forholdsvis let at identificere problemerne/udfordringerne, og det er forholdsvis ukontroversielt at anse et uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt efterslæb som et problem. Det forholder sig anderledes mht. værdidebatten, tænketanken for integration ("Tænketank om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark"), der blev nedsat af SR-regeringen og videreført af VK-regeringen, udgav i 2007 en rapport om etniske minoriteters samt danskeres værdier. Rapporten giver et meget værdifuldt bidrag til en forståelse for ligheder og forskelle i gruppernes værdier, men det er et politisk-filosofisk valg, om man opfatter en forskel i værdier som et problem. Eksempelvis spørger man i undersøgelsen, om interviewpersonerne finder homoseksualitet "i orden." Anlægger man en "assimilationistisk" vinkel på samlivet mellem samfundets individer (eller grupper) så giver det god mening at interessere sig for personers holdning til dette spørgsmål samt at anse en forskel som et problem. Den assimilationistiske tilgang kan siges at have karakteriseret den såkaldte velfærdsstats-ideologi, hvor velfærdsstaten tildeles en rolle som generel opdrager af borgerne ikke ulig totalitære politiske ideologier. Men anlægger man en borgerlig-liberal indgangsvinkel, er det ikke et problem, at der er forskellige opfattelser af eksempelvis homoseksualitet – det er kun et problem, hvis man vil påtvinge andre sit syn. Det er ud fra den vinkel ikke et problem, at man har en negativ holdning til eksempelvis homoseksualitet – det er kun et problem, hvis man vil omsætte denne holdning til tvang, herunder gennem lovgivning. Man kan sige, at den borgerlig-liberale tilgang

<sup>2</sup> Se eksempelvis Castles and Miller (2003: 250).

er minimalistisk i forhold til den assimilationistiske: Der er kun et potentielt problem, hvis man er villig til at krænke grundlæggende frihedsrettigheder og vil påtvinge andre sin moralske, religiøse eller politiske overbevisning. Pointen her er ikke at fastslå, hvilken politisk-filosofisk tilgang der er den "rigtige", men blot at gøre det klart, at der er forskellige tilgange.<sup>3</sup>

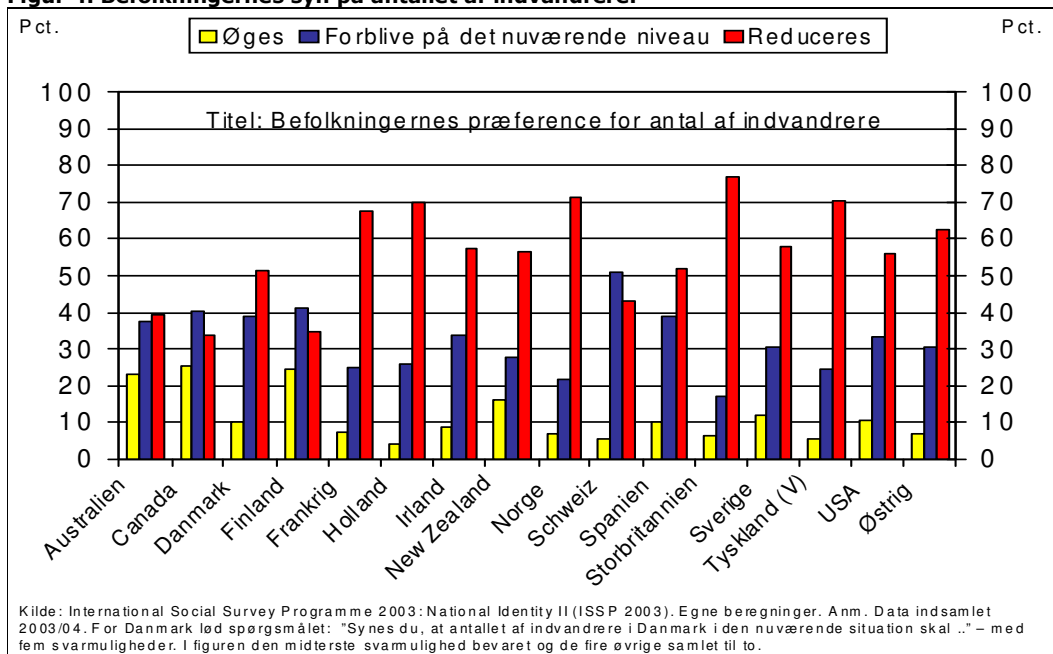
For det sjette er der tilsyneladende en betydelig utilfredshed blandt OECD-landenes indenlandske befolkninger med omfanget af indvandringen<sup>4</sup>. Denne utilfredshed kan naturligvis hænge sammen med ovennævnte faktorer. Det fremgår af figur 4, at der i flere af de nordeuropæiske lande er flertal, som ønsker færre indvandrere i de pågældende lande. Det er vanskeligt at sige, hvad der præcis udløser en sådan utilfredshed, og der er sandsynligvis tale om et kompleks af grunde. Utilfredsheden kan således tænkes at hænge sammen de økonomiske omkostninger, som mangelfuld arbejdsmarkedsmæssig integration medfører. I så fald må man forvente, at en bedre indretning af social- og arbejdsmarkedssystemerne vil gøre den indenlandske befolkning mere positiv overfor indvandringen. Utilfredsheden kan også tænkes at hænge sammen med den konkurrence, som indvandrere skaber på arbejdsmarkedet eller i den politiske konkurrence om offentligt finansierede ydelser. Endelig kan utilfredsheden også tænkes at hænge sammen med de tilpasningsomkostninger, der kan følge med et mere mangfoldigt, multietnisk, samfund.

---

<sup>3</sup> Med det formål at opnå en mere præcis belysning af graden af respekt for frihedsrettigheder har CEPOS i efteråret 2007 ligeledes gennemført en interviewundersøgelse blandt danskere og etniske minoriteter. I stedet for at spørge til om interviewpersonerne finder homoseksualitet i orden, er der eksplicit spurgt til interviewpersonernes holdning til gennem lovgivningen at indskrænke retten til at dyrke homoseksualitet. Et andet spørgsmål der vedrører individuelle rettigheder, bl.a. kvinders rettigheder, består i et spørgsmål, om interviewpersonerne går ind for sharia-lovgivning i Danmark

<sup>4</sup> Myron Weiner noterer i Bernstein and Weiner (1999:17): "It is striking to note how ill-informed policy makers in many countries have been about the views of their own citizens and how much the views of elites and the public diverge." Ud fra et ideal om transparens i den politiske beslutningsproces er det naturligvis utilfredsstillende, hvis man i et land ikke redegør for konsekvenserne af en given immigrationspolitik, men det følger ikke nødvendigvis af befolkningernes modstand mod indvandring, at modstanden er ubetinget. Der synes således at være større accept af indvandring, der er økonomisk bæredygtig, samt af indvandring bestående af personer, der reelt er politiske flygtninge.

**Figur 4. Befolkningernes syn på antallet af indvandrere.**



**OECD-landenes indvandringspolitiske svar på udfordringerne**

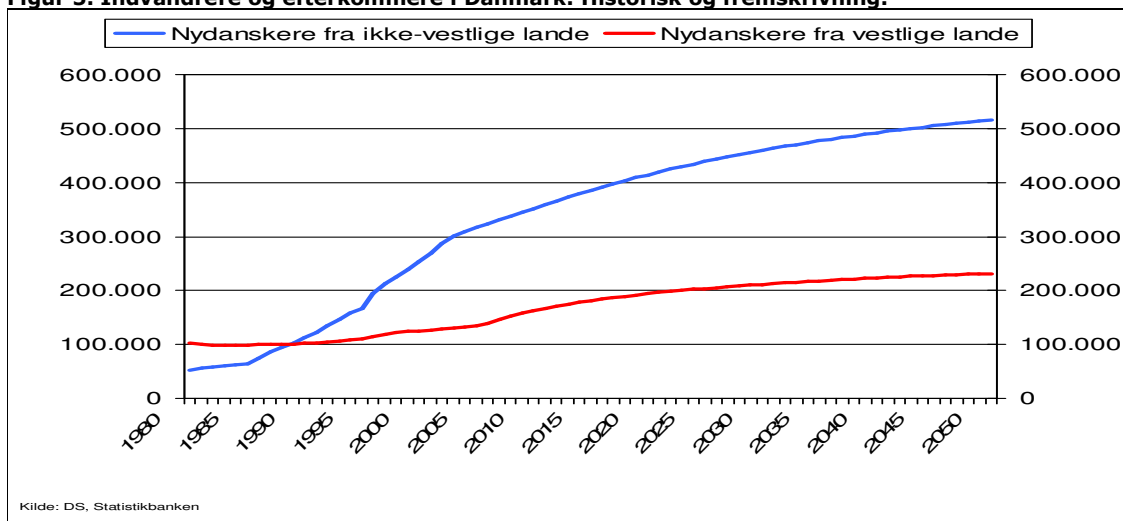
Det fremgår af ovenstående, at der er en betydelig forskel, mht. hvorledes indvandrere klarer sig på arbejdsmarkedet i de forskellige lande. Det kan i teorien afspejle bevidste politiske valg; f.eks. at man vælger at modtage mange flygtninge med traumer, der gør det vanskeligt for disse mennesker efterfølgende at opnå beskæftigelse<sup>5</sup>. Den del af indvandringspolitikken, der vedrører flygtninge, er til dels bestemt af tilslutningen til internationale konventioner, men disse forpligtelser gælder generelt for OECD-landene, og der er således de samme politiske muligheder for landene.

Lande som Australien, Canada, New Zealand og USA har en tradition for at være indvandringslande og for at føre en eksplicit indvandringspolitik. En række europæiske lande har gennem de seneste 40 år haft en betydelig indvandring, men har af forskellige grunde undgået at definere sig selv som indvandringslande. Det gælder eksempelvis Tyskland og Danmark. Figur 4 viser udviklingen i antallet af nydanskere (indvandrere og efterkommere) i Danmark fra 1980 til i dag samt en fremskrivning frem til 2050. Den danske befolkning forventes i 2050 ifølge denne fremskrivning at bestå af 9 pct. med ikke-vestlig baggrund, 4 pct. med vestlig baggrund og 87 pct. med dansk baggrund<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Indvandrere med flygtningestatus er ikke nødvendigvis kendetegnet ved dårlige forudsætninger for at finde beskæftigelse – ofte har politiske flygtningen en relativ lang uddannelse, hvilket tværtimod stiller dem bedre på dette område end mange andre indvandrere.

<sup>6</sup> Vi følger her praksis med at skelne mellem indvandrere, efterkommere (2. generations indvandrere) og danskere. Dvs. at 3. generations indvandrere defineres som danskere, hvilket selvfølgelig ikke udelukker, at gruppen af 3. generations indvandrere/danskere kan have kulturelle karakteristika, der er anderledes end øvrige danskere. Disse betegnelser er traditionelt omgærdet af stærke følelser, men det er vanskeligt at undgå begreberne, hvis man vil forsøge at analysere problemstillingen. Vi forsøger her at undgå en implicit brug af væsentlige normative opfattelser, men udelukker omvendt ikke en eksplicit brug. Den vigtigste – og hermed eksplicitte – normative opfattelse, der går igen i dette papir er distinktionen mellem adfærd, der er i overensstemmelse eller ikke i overensstemmelse med liberale demokratier.

**Figur 5. Indvandrere og efterkommere i Danmark: Historisk og fremskrivning.**



En oversigt over hvordan landene imødegår ufordringerne ses i tabel 1. I tabel 1 er processen opdelt i tre; et indvandringsregime, et indkomstoverførselsregime og et integrationsregime.

**Tabel 1**

INDVANDRINGS-REGIME	INDKOMSTOVERFØRSELS-REGIME	INTEGRATIONS-REGIME
<p>1. Decentral selektion /egenselektion.</p> <p>Indvandrere vælger selv baseret på indkomstmuligheder, om de vil migrere til landet. Ingen central selektionsmekanisme. Indkomstmuligheder kan være beskæftigelse, familie/bekendte, eller socialydelser.</p>	<p>1. Højt ydelsesniveau uden optjening.</p>	<p>1. Assimilationistisk.</p> <p>Indvandrere forventes at overtage modtagerlandets kultur.</p>
<p>2. Virksomhedsselektion</p>	<p>2. Lavt ydelsesniveau (evt. højt ydelsesniveau på sigt men først efter optjening.)</p>	<p>2. Værdipluralisme</p> <p>Bortset fra krav om overholdelse af liberale grundlove ingen krav om assimilation.</p>
<p>3. Offentlig selektion. F. eks. ved brug af pointsystem</p>		
<p>4. Familieselektion.</p> <p>Allerede indvandrede får ret til familiesammenføring af udenlandske familiemedlemmer.</p>	<p>3. Højt ydelsesniveau uden optjening.</p>	<p>3. Multi-kulturalisme</p> <p>Der sker tilpasning også til indvandrergrupper eventuelle totalitære ideologi.</p>

### Sammenfatning

Selektion af indvandrere er på mange områder en hensigtsmæssig politik. Spørgsmålet er blot, hvilken form for selektion man vil gå efter. Familieselektion har tidligere været det dominerende indvandringsregime i mange land, mens få har gået den canadiske vej med en offentlig selektion gennem et pointsystem. Og som det er vist i figur 3, så har det canadiske indvandringsregime et af de bedste resultater med hensyn til indvandrerefterkommers uddannelsesefterslæb. Problemet med at sammenligne Canada med eksempelvis Danmark er, at Canada altid har været et indvandringsland, mens det er først er i de senere år, at der overhovedet er antydninger af, at Danmark skulle være et indvandringsland. Familieselektion har også det karakteristika, at det ofte er koblet med et indkomstoverførselsregime som giver et højt ydelsesniveau, mens det rent integrationsmæssigt vil resultere i en idealtipe om assimilationistisk integration. I sammenhæng med et indkomstoverførselsregime med høj ydelse uden bidrag har dette ofte ført til kulturrelativisme, hvor der både sker en tilpasning til det pågældende land, og en "intern" tilpasning i indvandrergruppen. Overgår man i stedet til eksempelvis offentlig selektion, så er der samtidig meget som tyder på, at det integrationsregime som bliver dominerende vil være mangfoldighed. Det har for eksempel været kendetegnet for mange af de klassiske indvandringslande, USA og Australien for at nævne et par eksempler. Begge steder er i øvrigt er kendetegnet ved lave eller ingen indkomstoverførsler - i hvert fald ikke uden forudgående optjening. En modsat praksis har været at finde i Irland, som indtil 2005 havde en af de mest liberale indvandringspolitikker i Europa, hvor stort set alle ansøgere fik arbejdstilladelse. Med til denne historie hører også, at frem til 1996 var der flere som forlod Irland, end som rejste ind. Med andre ord, den store indvandring som Irland havde fra midten af 1990'erne og frem var yderst nødvendigt idet landet havde haft befolkningsunderskud i mange år. Siden stramningen i 2005 er det blevet gjort vanskeligere for indvandrere at komme til Irland, hvor der er indført en form for offentlig selektion.

En endelig konklusion på spørgsmålet om indvandringspolitiske regimer er, at fri indvandring ikke er et troværdigt alternativ i dagens samfund, alle lande arbejder med en eller anden form for selektion. Det er derfor ganske nødvendigt for et samfund som det danske, hvor mangel på arbejdskraft tegner til at blive fremtidens realiteter, at man foretager en grundig diskussion af hvilket regime vi mener, vil være det bedste for den danske situation. Den hidtidige indvandring har primært været baseret på familieselektion med deraf følgende integrationsregime, som har givet og stadig giver problemer rent integrationsmæssigt. Der er mange fordele for enten virksomhedsselektion, som f. eks. foreslået af den svenske integrationsminister, som vil give arbejdstilladelse til alle immigranter, som har en aftale om arbejde i Sverige,<sup>7</sup> Eller offentlig selektion, som kendes fra Canada, hvor det centralt er fastlagt, hvilke kvalifikationer der er med til at give personer adgang til at arbejde og bo i landet. Men ved offentlig selektion skal man dog ikke være blind for det muligt uhensigtsmæssige i at lade staten afgøre, hvilke kvalifikationer der er brug for på arbejdsmarkedet. Hvad enten man vælger den ene eller den anden selektionsmekanisme, så er det en debat, som er meget væsentlig at tage, og som er nødvendig for et land som Danmark, der står overfor potentielt set stor mangel på arbejdskraft.

### Referencer

Bernstein, A. & M. Weiner (1999): *Migration and Refugee Politics*, London; Continuum  
Castles, S. & M.J. Miller (2003): *The Age of Migration*, London; Guildford Publications  
OECD (2006): *Where Immigrant Students Succeed*  
OECD (2007): *International Migration Outlook*

<sup>7</sup> "SVERIGE BYDER INDVANDRERE MED ARBEJDE VELKOMMEN"  
[HTTP://POLITIKEN.DK/UDLAND/ARTICLE487553.ECE](http://politiken.dk/udland/article487553.ece)