

Restriktiv eller selektiv? Innvandringspolitikkenes ulike ansikter

Forfatter

Anne Balke Staver, Seniorforsker, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet (annebal@oslomet.no)

Norsk sammendrag

Norsk innvandringspolitikk blir mer selektiv, ikke bare mer restriktiv: flukt- og familieinnvandring strammes inn, mens arbeidsinnvandring fra utenfor EØS fasiliteres. Norge er med i en internasjonal «kamp om de beste hodene» mens man spiller svartepet med asylsøkere. Artikkelen utforsker utformingen av den motstridende politikken, ved at arbeidsinnvandring skilles ut fra innvandringspolitikken med administrativ frakobling og politisk differensiering. Avslutningsvis diskuteres normative implikasjoner.

Engelsk sammendrag

Norwegian immigration policy is increasingly selective, not only restrictive: asylum and family migration are restricted while non-EEA labor migration is facilitated. Norway is part of an international race for talent and a race to the bottom on asylum. The article examines policy development and the decoupling of labor migration policy at different levels. It ends with a discussion of normative implications.

Nøkkelord

Immigration policy, labor migration, family migration, asylum

Restriktiv eller selektiv? Innvandringspolitikkenes ulike ansikter

Vi kjenner adjektivene som brukes: streng, nøktern, forsvarlig – iblant rettferdig og human (selv om det siste har forsvunnet litt ut de senere årene). Vi har hatt lovproposisjoner med navn som Innstramminger I og II. Man skulle tro at norsk innvandringspolitikk helt og holdent har blitt strengere de siste årene. Det er ikke hele sannheten, og det er ikke kun fordi Norge er åpent for fri bevegelighet fra EØS-land – en type migrasjon som ikke er direkte regulert i norsk innvandringspolitikk, og som derfor ikke er i fokus her. I denne artikkelen vil jeg argumentere for at Norge har utviklet en mer *selektiv* innvandringspolitikk, ikke bare en strengere en, de siste 20 årene. I praksis innebærer dette at inntrykket vi har av innvandringspolitikken i den offentlige debatten ikke fullt speiler hvordan politikken har utviklet seg. Mens det er relativt godt kjent at reglene for familieinnvandring og asyl har blitt strammet inn, er det nok overraskende for mange at utviklingen er motsatt for arbeidsinnvandring fra utenfor EØS. For denne gruppa innvandrere er det et uttalt mål at innvandring skal legges til rette for. Den todelte utviklingen i Norge speiler politikktutviklingen i andre land i Europa samt «innvandringsland» som Canada og Australia.

Disse motstridende trendene har til en viss grad blitt fanget opp i den internasjonale forskningen på innvandringspolitikk, men færre har tatt for seg hvordan denne todelte utviklingen faktisk skjer. Utover å synliggjøre en lite omtalt utvikling i norsk sammenheng, er mitt viktigste siktemål i denne artikkelen å undersøke nærmere hvordan denne politikken utvikles. Jeg argumenterer for at det skjer gjennom at regulering av arbeidsinnvandring skilles ut fra den øvrige innvandringspolitikken gjennom administrativ frakobling og politisk differensiering, delvis ved hjelp av svært detaljert regulering der blant annet unntaksbestemmelser brukes til arbeidsinnvandreres gunst. Avslutningsvis tar jeg opp enkelte normative implikasjoner av denne politikktutviklingen.

Utviklingen av en mer selektiv innvandringspolitikk

Svært forenklet preges innvandringspolitikk i OECD-land av to motstridende trender, ut fra hvilke innvandrere landene tenker vil ha positive og negative effekter i en nytte-kost-analyse. I den ene enden konkurrerer kunnskapsøkonomiene om «de beste hodene», og i den andre enden spiller statene svarteper og ønsker å unngå for mange innvandrere i de rettighetsbaserte kategoriene familie og flukt, som ofte har lavere deltakelse i arbeidsmarkedet. Samtidig forekommer liberaliseringer også der, men disse omfatter svært få. Mange forskere fokuserer på én bestemt type migrasjon (arbeid, flukt, familie), slik at de i mindre grad fremhever de motstridende trendene (for et viktig unntak, se Joppke 2011, 2021, kap. 2). Utviklingen mot en mer selektiv politikk bekreftes imidlertid av omfattende internasjonale kvantitative studier basert på indekser over endringer i hele innvandringspolitikken (de Haas, Natter og Vezzoli 2018).

Konvergens rundt en aktiv arbeidsinnvandringspolitikk

Internasjonal utvikling: kamp om hodene

En selektiv innvandringspolitikk forbindes med klassiske innvandringsland som Canada og Australia. Disse landene har ført aktiv politikk for at større antall personer skal ankomme hvert år og bli nye borgere på sikt. I tidligere epoker førte flere av disse landene politikk som vi i dag ville regnet som rasistisk. Fra 60-70-tallet skjedde det imidlertid en overgang fra «seleksjon ut fra opprinnelse» mot «seleksjon ut fra meritter» (Joppke 2021: 74) – altså at arbeidsinnvandrere velges ut fra kompetanse eller potensiale, og ikke ut fra etnisitet. En måte å gjøre dette på, som er særlig kjent fra Canada, er gjennom poengsystemer. Potensielle innvandrere får poeng for utdanning, erfaring og språkkunnskaper (Boucher og Cerna 2014). Systemet kan løpende tilpasses behov i arbeidsmarkedet ved å endre vektning eller minimumsnivå. En del land har også gjort regelverkstilpasninger slik at internasjonale studenter enklere kan få bli i landet etter fullført studium (Boucher og Cerna 2014). Innvandringspolitikken for høyt kvalifiserte har blitt analysert som et «race for talent» mellom stater (Shachar og Hirschl 2013). Noen land fokuserer i større grad på arbeidsgivernes behov, ved å gi lokale firmaer stor frihet til å hente inn de arbeiderne de ønsker. Da er det arbeidsgivere, heller enn staten, som foretar seleksjonen (Boucher og Cerna 2014). I disse tilfellene kan man omtale innvandringspolitikken som etterspørselsdrevet. Der staten velger innvandrere ut fra potensiale og uten at de først har et jobbtilbud, er den tilbuds-drevet (ibid).

I Europa, derimot, er vi mest kjent med at arbeidsinnvandringen fra utenfor Europa stoppet opp på 70-tallet, når blant annet Tyskland sluttet å rekruttere gjestearbeidere og anla som en tydelig linje at de *ikke* var et innvandringsland. Storbritannia begrenset samtidig innvandring fra Samveldet. Siden rundt 2000 har europeiske land imidlertid innført tilsvarende aktiv arbeidsinnvandringspolitikk for faglærte. Tony Blairs regjering annonserte i 1999 at de ønsket å «modernisere» innvandringspolitikken, og lanserte senere et canadisk-inspirert poengsystem (Joppke 2021: 78). Både Tyskland og Danmark har forsøkt såkalte Green Cards for høyt kvalifiserte. EU har også utviklet et eget direktiv for høyt kvalifiserte (Cerna 2014).

Norge blir med i konkurransen

Norge kastet seg også ut i kampen om hodene, selv om det lenge var en oppfatning om at vi nærmest ikke hadde en arbeidsinnvandringspolitikk. Langt ut på 2000-tallet snakket man fortsatt om «innvandringsstoppen» fra 1975, selv om den ikke var absolutt da den kom, og heller ikke var operativ lenger. Innvandringsstoppen medførte at man sluttet å gi arbeidstillatelser til ufaglærte, men arbeidsinnvandringen fortsatte i form av spesialister fra blant annet USA som kom for å jobbe i den ganske nye oljebransjen (Staver 2014). Den såkalte spesialistbestemmelsen var et unntak fra innvandringsstoppen som senere ble tatt inn i utlendingsforskriften (Justis- og politidepartementet 1999). Kompetansekravet i bestemmelsen ble senket i 2000, slik at det reelt sett ble en større åpning for arbeidsinnvandring fra utenfor EØS (Aagestad, Brænden og Bøckmann 2021); som begynnelsen på en mye mer fremoverlent arbeidsinnvandringspolitikk. Samtidig gjorde man det enklere for utenlandsstudenter å bli i Norge. Ny utlendingsforskrift fra 2010 definerte spesialister som personer som tjener over en viss årslønn. Dette åpnet for misbruk – blant annet ved at gatekjøkkenkokker fikk høy lønn på papiret – og bestemmelsen ble opphevet i 2013. Det har senere vært satt en kvote på hvor mange arbeidstillatelser som kan gis per år uten å kontrollere om det finnes potensielle kandidater fra EØS-land, men taket er satt høyere enn etterspørselen.

Utlendingsforskriften (§6-1) har i dag en relativt vid definisjon av faglært arbeidskraft, som arbeidstakere som er «fagutdannet tilsvarende videregående skoles nivå, har fagbrev eller har utdanning fra høyskole eller universitet eller har spesielle kvalifikasjoner». Jeg kommer tilbake nedenfor til måtene det aktivt tilrettelegges for innvandring som er etterspurt av norske arbeidsgivere. En gruppe som har blitt viktig for norske arbeidsgivere, er faglærte fra India, og i 2019 ble det gitt nesten 2000 arbeidstillatelser til indiske borgere. Samme år innvilget UDI totalt omtrent 1800 asylsøknader (Utlendingsdirektoratet n.d.).

Strengere regler for rettighetsbasert migrasjon

Både internasjonalt og i Norge har det blitt stadig strengere kontroll med flukt- og familieinnvandring. Det er kun rom for å nevne noen overordnede utviklingstrekk her.

Internasjonal utvikling: brede innstramminger, med marginale liberaliseringer

Parallelt med at europeiske land igjen åpnet for arbeidsinnvandring, har det vært omfattende innstramminger på asyl- og familieinnvandring. Denne migrasjonen har vært analysert som «uønsket» eller «motvillig akseptert», det vil si at den godtas på grunn av menneskerettslige og moralske forpliktelser (Carling 2011). En viktig trend er såkalt eksternalisering, som flytter grense- og mobilitetskontroll lenger vekk fra destinasjonen og gjør det vanskeligere for asylsøkere å reise. De klareste forpliktelsene overfor asylsøkere inntreffer nemlig når de faktisk kommer fram. Et tydelig eksempel på slik politikk er EUs avtale med Tyrkia fra 2016. Mange land har også strammet inn på rettighetene til både asylsøkere og de som får opphold, for å fremstå som mindre attraktive destinasjoner. Familieinnvandringspolitikken har også blitt strammet inn i en rekke europeiske land, for eksempel gjennom integreringskrav, inntektskrav og aldersgrenser for ektefeller (Agoston, Hutton og Wray 2014; Staver 2014).

Samtidig har flere europeiske land begynt å ta imot et økende antall kvoteflyktninger. Mens dette kan sees som en form for liberalisering, kan det også ses som en substitusjon: tanken er at flyktninger skal vente på tur, heller enn å søke asyl. Det kan også ses som et direkte uttrykk for selektiv politikk i den forstand at flyktningene hentes til Europa av utvalgskommisjoner, som i noen tilfeller bruker integreringspotensiale som utvalgs-kriterium. For å være presis bør det nevnes at liberalisering på familie- og intimitetsfeltet har fått uttrykk i innvandringspolitikken blant annet gjennom økende anerkjennelse av LHB-T-rettigheter, både som grunnlag for flyktningstatus og for familiegjenforening (Begazo 2019, Brekke og Grønningsæter 2017). Disse liberaliseringene omfatter få innvandrere.

Norske innstramminger

Historien om regulering av flukt- og familiemigrasjon siden 2000 er svært annerledes enn når det gjelder arbeidsinnvandring. Familieinnvandrere og asylsøkere var unntatt fra innvandringsstoppen, og ble en viktig andel av innvandringen til Norge. Den humanitære tradisjonen satte også føringer for at Norge skulle ta imot de som hadde størst behov (Hagelund 2003). Fra 2003 har det imidlertid skjedd en rekke innstramminger på familieinnvandring, blant annet gjennom bruk av inntektskrav (Staver 2014). Etter at inntektskravet først ble innført for personer med opphold på humanitært grunnlag i 2003, ble det fra innføringen av ny utlendingslov i 2010 gjeldende for alle referansepersoner med kun et unntak for flyktninger som søker familiegjenforening de første seks månedene etter ankomst. Asylreglene har også blitt strammet inn og nye kontrollmekanismer har blitt innført (se Bø 2019). Nylige innstramminger i lov har vært fjerningen av det såkalte rimelighetskravet for å henvide en flyktning til internflukt i eget land (Brekke og Staver 2018). Norske myndigheter har også ønsket å tilbakekalle tillatelser for personer som de mener ikke lenger har behov for internasjonal beskyttelse (Brekke, Birkvad og Erdal 2020).

Differensiering som verktøy for selektiv politikk

Hvordan går statene faktisk fram for å forfølge motstridende mål i innvandringspolitikken? Det er ikke så tydelig i de overordnede fortellingene om «ønsket» og «uønsket» innvandring. I denne delen vil jeg derfor se nærmere på verktøyene som brukes for å gjøre innvandringspolitikken mer selektiv. *Differensiering* i tråd med innvandringsvei er det sentrale grepet, men dette har forskjellig uttrykk på ulike plan: 1) i selve utformingen av arbeidsinnvandringspolitikken, som er administrativt skilt ut fra resten av innvandringspolitikken, 2) ved nye grep i lovverket som skiller ut arbeidsinnvandrere fra andre innvandrere,

3) gjennom aktiv bruk av detaljregulering i forskrift, og 4) i selve saksbehandlingen som organiseres slik at de «ønskede» innvandrerne møter enn annen førstelinje enn andre innvandrere. Mens det første og siste handler om administrasjon, handler de mellomste om lov og politikk. Ved å gjennomgående gjøre en slik differensiering kan man utarbeide innvandringspolitikk som har motstridende mål.

Administrativ frakobling av arbeidsinnvandringspolitikken

Innvandrings- og integreringspolitikken skifter jevnlig departement i den norske administrative strukturen på en måte som antas å henge sammen med politikken (Hernes 2021). I den grad dette har blitt debattert og bemerket, har det i hovedsak handlet om hvorvidt integrering burde være i samme departement som innvandringskontrollpolitikken. Spørsmålet er om det skaper målkonflikt å ha de to politikkområdene samlet. Integreringspolitikken skiftet senest vekk fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til Kunnskapsdepartementet (KD) – samtidig som selve integreringspolitikken ble vridd mot kvalifisering og utdanning av flyktninger. Dette er en tydelig illustrasjon av at de administrative aspektene kan henge sammen med konkret politikk.

Det er imidlertid en annen påfallende utvikling som i liten grad har blitt bemerket: arbeidsinnvandring har blitt skilt ut fra resten av innvandringspolitikken. Før 2010 var ansvaret for politikktutforming for alle typer innvandring administrativt samlet i Innvandringsavdelingen. I 2010 ble Innvandringsavdelingen flyttet fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) til JD, men i denne forflyttingen forble ansvaret for arbeidsinnvandring værende i Arbeidsmarkedsavdelingen i ASD. Arbeidsinnvandring og andre typer innvandring ble derfor administrativt frakoblet, slik at man kan utforme politikken hver for seg. Mens ASDs nettsider beskriver et formål om å «legge til rette» for arbeidsinnvandring, skal JD føre en «restriktiv» politikk innenfor de juridiske rammene som Norge må forholde seg til i tråd med internasjonale forpliktelser og ut fra å være en liberal rettsstat (jf. Joppke 1998).

Lovregulering som skiller mellom innvandringsveiene arbeid, flukt og familie

I utlendingslovgivningen har det lenge vært visse skiller mellom innvandringsstatuser når det gjelder hva slags rettigheter som følger med. For eksempel har flyktninger og personer som får humanitært opphold siden 2003 hatt ulik adgang til familiegjenforening, der flyktninger har en viss ekstra beskyttelse som følge av internasjonale forpliktelser (Staver 2014). Imidlertid har hovedregelen vært at personer som får en innvandringstillatelse, enten den gis på bakgrunn av flukt, familie eller arbeid, får en likestilt tillatelse som «gir grunnlag for permanent opphold» etter en treårsperiode i tråd med utlendingslovens §62.

De siste årene har det blitt innført en rekke nye krav for permanent opphold, herunder et selvforsørgelseskrav i 2017. Mens bestemmelsen er generell, kan den forventes å ha ulik effekt for ulike grupper (Eggebo og Staver 2020). I forbindelse med budsjettforhandlingene i 2020 kom imidlertid en ytterligere innstramming som faktisk skiller på innvandringsvei. Det har ved flere anledninger vært diskutert å utvide botidskravet for permanent opphold fra tre til fem år, uten at diskusjonene har ført fram. Blant annet har kvinnebevegelsen vært bekymret for at familiegjenforente blir sittende i en sårbar og avhengig posisjon, da de kan miste oppholdstillatelsen om de forlater ekteskapet før de har fått permanent opphold. Forslaget ble senest forkastet i forhandlingene knyttet til Innstramminger II i 2016. I desember 2020 ble forlenget botidskrav imidlertid plutselig innført som en del av budsjettforliket.¹ I motsetning til de tidligere foreslåtte versjonene av denne innstrammingen, gjelder den *kun* for personer som fikk sin første tillatelse på bakgrunn av søknad om asyl eller familiegjenforening. Dette skjedde ved at et nytt annet ledd ble lagt til i utlendingslovens §62. Krav om tre års botid for permanent opphold gjelder fortsatt for personer som kom som arbeidsinnvandrere. Rundt samme tid ble forslag til endringer i statsborgerloven sendt på høring (Kunnskapsdepartementet 2020). Her legges det til rette for at faglærte arbeidere skal få en raskere adgang til norsk statsborgerskap enn andre innvandrere. Forslaget er under behandling. Disse endringene innebærer at lovverket i stadig større grad skiller ut arbeidsinnvandrere fra andre innvandrere i tilgang til visse statuser og rettigheter, der ulike grupper tidligere har blitt behandlet likt.

Detaljregulering i forskrift

I innvandringsreguleringen er djevelen i detaljene – eller rent konkret i utlendingsforskriften. Et tydelig eksempel på dette, er utformingen av selvforsørgelseskrav/inntektskrav. Disse er kun nevnt overordnet i utlendingsloven. I forskrift kan man finjustere inntektskravene for familieinnvandring og permanent opphold, gjennom unntak og ved å bestemme *hva slags* inntekt som gjelder og *hvordan* denne skal dokumenteres. Disse grepene kan brukes til å tilrettelegge for visse grupper, og til å stramme inn for andre. Inntektskravet for familiejenforening brukes nettopp slik. Generelt sett skal referansepersonen ved søknad om familiejenforening (altså partneren som bor i Norge) dokumentere tilstrekkelig inntekt i søknadsåret og foregående år, ved hjelp av ligningen. Imidlertid er arbeidsinnvandrere unntatt fra kravet om dokumentert inntekt foregående år, slik at inntektskravet er enklere å oppfylle for denne gruppa enn for andre referansepersoner (Staver 2015). Unntaksbestemmelsen brukes altså for å tilgodese arbeidsinnvandrere, ettersom en del av disse ikke ville oppfylt inntektskravet for familieinnvandring på grunn av lavere lønninger i opprinnelseslandet. På den andre siden, og som en bestemmelse som brukes til å stramme inn, spesifiserer forskriften hva slags inntekt som faktisk teller. I de samme budsjettforhandlingene i 2020 ble det enighet om at introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogrammet ikke lenger skal telle mot inntektskravet for familieinnvandring. Forskriftsendring er nå på høring (Justis- og beredskapsdepartementet 2021). Endringen betyr at det blir vanskeligere å få familiejenforening for personer med opphold på humanitært grunnlag, og for flyktninger som ikke rekker å søke i løpet av de seks månedene de er unntatt fra kravet. I dette siste eksempelet ser vi at detaljregulering brukes til å stramme inn på en måte som spesifikt rettes mot personer som fikk opphold i Norge på bakgrunn av søknad om asyl.

Saksbehandling

Det siste nivået for differensiering er saksbehandlingen, og innvandreres faktiske møte med utlendingsforvaltningen. For det første møter innvandrere helt ulik «førstelinje» eller «bakkebyråkrat» ut fra innvandringsvei. Det er opprettet fem såkalte Servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA), der Utlendingsdirektoratet (UDI), Skatteetaten, Arbeidstilsynet og Politiet er samlokalisert. Disse sentrene er tilgjengelige for arbeidere fra EØS, men også for faglærte fra land utenfor EØS og deres familiemedlemmer. Som SUA sier i sin årsrapport: «brukerne av sentrene gir uttrykk for at de er svært fornøyde med å kunne gå inn en dør og ordne alt raskt» (SUA 2019: 3). Andre brukere av UDIs tjenester har i utgangspunktet ikke tilgang til denne type service. For disse gruppene utfører Politiet førstelinjetjenestene. Selv om det skulle fungere like godt i praksis, har signaleffekten mer trykk på kontroll enn på tilrettelegging – i tråd med den overordnede politikken.

For det andre har saksbehandlingen vært ulikt organisert internt i UDI, med tilsynelatende stor effekt på saksbehandlingstidene. Dette er en form for differensiering som er lite synlig, men som kan ha reelle praktiske konsekvenser. Tidligere har det vist seg at faglærte arbeidsinnvandrere fikk familiejenforeningssøknader behandlet på to til tre uker i motsetning til mange måneder for andre referansepersoner (Staver 2015). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid oppgis ikke i dag, men forskjellen synes fortsatt å være stor i favør faglærte.² Dette er bevisst valgt. I høringen om arbeidsinnvandringsreglene i forbindelse med ny utlendingslov uttalte Kunnskapsdepartementet (2009) at «på en arena der kampen om de lyse hodene er stor vil de fleste ikke la seg rekruttere til arbeid i et land som krever at deres familie blir værende i hjemlandet i lang tid i påvente av behandling av søknad om oppholdstillatelse».

Diskusjon

Debatter om innvandringspolitikken har de siste årene gjerne handlet om at den skal strammes inn, og at den ikke skal være mer liberal enn i våre naboland, for å unngå at Norge «tiltrekker seg» asylsøkere. Samtidig har arbeidsinnvandringspolitikken blitt liberalisert de siste 20 årene med den hensikt at Norge skal være attraktivt å flytte til, slik at norske arbeidsgivere får tilgang til ønsket faglært arbeidskraft. Slik speiler Norge politikken i både europeiske land, Canada og Australia – ettersom alle enkelt sagt konkurrerer om de samme ingeniørene. Denne todelte utviklingen innebærer at det er forskjell mellom hvordan innvandringspolitikken oppfattes i offentligheten og hvordan den rent faktisk er. Man må imidlertid gå svært detaljert til verks for å avdekke dette gapet.

Spørsmålet jeg har utforsket i denne artikkelen er *hvordan* Norge utvikler og gjennomfører en innvandringspolitikk som har så ulike formål. Jeg har identifisert *differensiering* som et overordnet grep, som går igjen både i administrasjon og regulering. Både på departementsnivå og i førstelinja er arbeidsinnvandringen skilt ut fra resten av innvandringsreguleringen. Lovverket skiller stadig mer på innvandrere ut fra innvandringsvei. Og i forskrift brukes unntaksregler og spesifiseringer på en måte som legger til rette for arbeidsinnvandrere, og strammer inn for andre – gjerne i en og samme paragraf.

Jeg har gjennomgående omtalt disse grepene som differensiering. Med en mer normativ tilnærming kan man snu på det og kalle det forskjellsbehandling – ikke lenger direkte ut fra etnisitet eller landbakgrunn, men i tråd med innvandringskategori. I Joppkes lesning er overgangen fra seleksjon etter opprinnelse til seleksjon etter meritter en utvikling som grunnleggende handler om at innvandringspolitikken, så langt som mulig, er blitt ikke-diskriminerende. Ellermann og Goenaga (2019) har imidlertid argumentert for at dette er en feilslutning, og at slik politikk fortsatt kan få diskriminerende effekter, uavhengig av om dette er intensjonen bak. De peker på flere mekanismer, hvorav i hvert fall to er relevante i vårt tilfelle: strukturelle skjevheter (*structural bias*) og positiv seleksjon. Disse kan sies å henge sammen. Strukturelle skjevheter innebærer at tilsynelatende nøytrale kriterier kan resultere i forskjellsbehandling (med eller uten hensikt). Et inntektskrav for familiegjeforening kan eksempelvis bli vanskeligere å oppfylle for kvinner enn for menn på grunn av lavere lønninger eller ulik deltakelse i arbeidsmarkedet. Likestillings- og diskrimineringsombudet har tidligere, på et slikt grunnlag, vurdert det norske «underholdskravet [for familiegjeforening] som et mulig spørsmål om indirekte diskriminering» som de mente Justisdepartementet ikke hadde utredet tilstrekkelig (LDO 2013). Positiv seleksjon ut fra meritokratiske kriterier slik som utdanning *kan* ifølge Ellermann og Goenaga være normativt uproblematisk, men kan også underbygge klasse- og kjønnshierarkier dersom man utøver positiv særbehandling basert på karakteristika som er ujevnt fordelt (2019: 94).

Differensieringen jeg har beskrevet – der faglærte innvandrere som Norge ønsker å trekke til seg møtes med en form for positiv særbehandling sammenlignet med andre grupper, kan også tenkes å forsterkes av strukturelle skjevheter som oppstår for eksempel på bakgrunn av systematiske kjønnsforskjeller. Arbeidsinnvandrere er oftere menn med høyere utdanning, mens familieinnvandrere oftere er kvinner. Her er det altså både ulikheter i kjønn og utdanningsnivå, slik at mekanismene kan virke sammen. Differensieringen mellom disse gruppene innvandrere berører i stadig større grad tilgangen til familiegjeforening, permanent opphold og statsborgerskap, og med det enkelte grunnleggende rettigheter. Positiv særbehandling i tilgangen til disse rettighetene handlet tidligere om at norske borgere og flyktninger var unntatt fra visse krav – som en anerkjennelse av deres spesielle rettsstilling eller behov. Særbehandlingen bygget altså tidligere på fordelingskriterier knyttet til sosialt medborgerskap og sårbarhet, mens de nå i økende grad bygger på humankapital (Ellermann 2020). Det kan være betimelig å spørre seg om det er ønskelig at flyktninger og familiegjeforente – som i større grad enn arbeidere faktisk blir i Norge på sikt – forskjellsbehandles med negativt fortegn når det gjelder tilgang til retten til familieliv, varig opphold og beskyttelse fra utsending, og etter hvert politiske rettigheter i Norge. Denne diskusjonen kan vi først ha om vi har et fullverdig bilde av innvandringspolitikken.

Referanser

- Aagestad, C., Bränden, K. og Bøckmann, E. (2021). *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland – kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2021:05. Oslo: FAFO.
- Agoston, A., Hutton, J. og Wray, H. (2014). «A Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe». *European Journal of Migration and Law*, 16(2): 209–247. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342054>
- Begazo, M. G. (2019). «The Membership of a Particular Social Group Ground in LGBTI Asylum Cases Under EU Law and European Case-Law: Just Another Example of Social Group or an Independent Ground?». I Güler, A., Shevtsova, M., og Venturi, D. (red.). *LGBTI Asylum Seekers and Refugees from a Legal and Political Perspective: Persecution, Asylum and Integration*, s.165–184. Cham: Springer International Publishing.
- Boucher, A. og Cerna, L. (2014). «Current Policy Trends in Skilled Immigration Policy». *International Migration*, 52(3): 21–25. <https://doi.org/10.1111/imig.12152>.

- Brekke, J.-P., Birkvad, S. R. og Erdal, M. B. (2020). «Losing the Right to Stay: Revocation of Refugee Permits in Norway». *Journal of Refugee Studies*, <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa006>
- Brekke, J.-P. og Grønningsæter, A. G. (2017). *Family reunification regulations in Norway and the EU*. ISF-rapport 2017:06. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. og Staver, A. (2018). «The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(13): 2163–2181. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1433026>
- Bø, B. P. (2019). «Den grenseløse innvandringskontrollen». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36(3): 241–254. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-03-07>
- Carling, J. (2011). «The European paradox of unwanted immigration». I Burgess, J. P., og Gutwirth, S. (red.). *A threat against Europe? Security, migration and integration*, s. 33–46. Brussel: Brussels University Press.
- Cerna, L. (2014). «The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States». *Migration Studies*, 2(1): 73–96. <https://doi.org/10.1093/migration/mnt010>
- de Haas, H., Natter, K. og Vezzoli, S. (2018). «Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies». *International Migration Review*, 52(2): 324–367. <https://doi:10.1111/imre.12288>
- Dokument 8:71 (2020). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Siv Jensen, Terje Breivik og Hans Fredrik Grovan om å heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse i Norge*. Stortingets administrasjon.
- Eggebo, H. og Staver, A. (2020). «Mer midlertidighet – innvandringspolitikken etter asylforliket». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 37(2): 125–136. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2020-02-04>
- Ellermann, A. (2020). «Human-capital citizenship and the changing logic of immigrant admissions». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(12): 2515–2532. <https://doi:10.1080/1369183X.2018.1561062>
- Ellermann, A. og Goenaga, A. (2019). «Discrimination and Policies of Immigrant Selection in Liberal States». *Politics and Society*, 47(1): 87–116. <https://doi:10.1177/0032329218820870>
- Hagelund, A. (2003). *The importance of being decent: political discourse on immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: Unipax.
- Hernes, V. (2021). «Policy preferences and ministerial structures: Immigrant integration governance in Western Europe, 1997–2017». *Governance*, 34(1): 127–146. <https://doi.org/10.1111/gove.12481>
- Joppke, C. (1998). «Why Liberal States Accept Unwanted Immigration». *World Politics*, 50(2): 266–293. <https://doi.org/10.1017/S004388710000811X>
- Joppke, C. (2011). «Trends in European Immigration Policies». I Burgess, J. P., og Gutwirth, S. (red.). *A threat against Europe?: security, migration and integration*, s.17–31. Brussel: Brussels University Press.
- Joppke, C. (2021). *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Høring - forslag til endringer i utlendingsforskriften - introduksjonsstønad skal ikke medregnes i underholdskeravet*.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Svar - Høring Forslag til regelverk for å følge opp forslag i St.meld. nr.18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring og forslag til forskrifter til ny utlendingslovs kapittel 3 om arbeid og studier mv*.
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Høringsnotat: Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften (endring i keravene til oppholdstid mm.)*.
- LDO (2013). *12/1911 Høringsbrev - forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 (heving av underholdskeravet mv.)*.
- Shachar, A. og Hirschl, R. (2013). «Recruiting "Super Talent:" The New World of Selective Migration Regimes». *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(1): 71–107.
- St. meld. nr. 16 (1999-2000) *Om regulering av arbeidsinnvandring*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Staver, A. (2014). *From Right to Earned Privilege? The Development of Stricter Family Reunification Rules in Denmark, Norway and the United Kingdom*. PhD-avhandling. University of Toronto.
- Staver, A. (2015). «Hard work for love – The Economic Drift in Norwegian Family Immigration and Integration Policies». *Journal of Family Issues*, 36(11): 1453–1471. <https://doi.org/10.1177/0192513X14557491>
- SUA (2019). *Årsrapport 2019*. Servicesenter for utenlandske arbeidstakere.
- Utlendingsdirektoratet (n.d.). *Tall og fakta 2019*. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2019/arstabeller-2019/>

¹ Endringen kom som følge av et representantforslag i forhandlingene (Dokument 8:71 2020)

² Et eksempelsøk på UDI.no 30.4.21 resulterte i en forventet ventetid på 6 måneder for en indisk søker ved familiegjenforening der referanseperson var arbeidsinnvandrere, mot 20 måneder for en indisk søker der referansepersonen hadde andre typer tillatelser.