

Mångkulturalism ifrågasatt

*Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken
i fem länder*

Integrationsverkets rapportserie 2007:01

© Integrationsverket 2007, Lillemor Sahlberg.

ISSN 1404-5370

Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Grafisk produktion och tryck: Elanders AB

Mångkulturalism ifrågasatt

Jämförande studie av integrationspolitiken
i fem länder

Lillemor Sahlberg

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Del 1	
Kultur och värderingar på den politiska agendan	19
Inledning	21
Rapportens uppläggning	22
Underlag och metod	22
Definitioner	23
Bakgrund	24
Integration, medborgarskap och nationell identitet	25
Integration, gemensam värdegrund; muslimer i fokus	27
Kulturer och värderingar på agendan; radikal högerpopulism	30
Vem röstar på populistpartier?	32
Invandring och säkerhetspolitik inom EU	33
Del II	
Från fransk republikanism till kanadensisk mångkulturalism	35
Frankrike: Den republikanska modellen lutar till den generella politiken	37
Invandringshistoria	37
Fransk republikansk integrationsmodell	37
Integrationsmodell ifrågasatt	41
Invandringspolitiken ifrågasatt	55
Debatt: Ungdomsupploppen hösten 2005	57
Storbritannien: En politik för rasjämlighet	63
Invandringshistoria	63
Brittisk integrationsmodell – pragmatisk mångkulturalism	65
Integrationspolitik under omprövning	70
Ny invandringspolitik	75
Debatt: Islamistiska attentat, mångkulturalism ifrågasatt	78
Medborgarskap och nationell identitet: »Being British«	84
Nederländerna: Den etniska minoritetspolitiken	91
Invandringshistoria	91
Holländsk integrationsmodell – etnisk minoritetspolitik	92

Integrationsmodellen ifrågasatt	96
Ny integrationspolitik – mer republikanism	97
Den nederländske populisten Pim Fortuyn	98
Striktare invandrings- och integrationspolitik	103
Från avpolitisering till polarisering – förändrad politisk diskurs	104
Danmark: Flyktningintroduktion med vissa mångkulturalistiska inslag	111
Invandringshistoria	111
Åtstramad invandringspolitik	115
Ny integrationsplan: »En ny chance til alle«	117
Fremskridtspartiet och Dansk Folkeparti: Ny politisk diskurs	123
Neonationalism och dansk nationell identitet	126
Kanada: Den mångkulturalistiska förebilden	139
Invandringshistoria	139
Integrationspolitik: Den mångkulturalistiska förebilden	141
Nytolkning av integrationsmodellen – mindre mångkulturalism och mer delaktighet	144
Nationell identitet – tillhörighet i mångfalden	146
Medborgarskap	147
Debatt om mångkulturalismen	148
Mångkulturalismen allmänt accepterad?	156
Mångkulturalism i politik och praktik	157
Del III	
Jämförelse av olika integrationsmodeller	165
Ökad betoning på gemensam värdegrund och social sammanhållning	167
Invandring och integration – kommunicerande kärn	167
Olika integrationsmodeller – olika politiska traditioner	169
Frankrike: Framgångar för Le Pen – ny integrationspolitik	171
Storbritannien: »Beeing British«	174
Nederländerna: Liberal populism och antiislamism	176
Danmark: Etnisk nationalism	180
Kanada: Mångkulturalism i nytolkning	182
Avslutande diskussion	184
Referenser	191

Förord

Integrationsverket är en kunskapsmyndighet som ska utveckla och kommunicera kunskap till viktiga aktörer i samhället.

Integrationsverket har också det övergripande ansvaret för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden.

Integrationsverket ska enligt regeringens skrivelse till riksdagen, *Integrationspolitik för 2000-talet* (2001/02), uppmärksamma frågor förenade med demokratins gemensamma värdegrund om allas lika värde och rättigheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Detta gäller inte minst innebörden i integrationspolitikens övergripande mål om en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, och med inriktningen att värna grundläggande demokratiska värden samt verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter.

I den första rapporten, *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati* (Integrationsverket 2004:06), tog vi upp värdegrunden som politiskt mål, värdegrunden relaterad till religioner och värdegrunden i ett mångkulturellt samhälle. Vi speglade här en del av den livliga debatt som är aktuell i flera länder. I den andra rapporten, *Vilka är annorlunda? Om invandrades möte med svensk kultur* (Integrationsverket 2005:03), jämförde Thorleif Pettersson, professor i religionssociologi på Uppsala universitet, och Yilmaz Esmer, professor i statskunskap vid Bosphorous University i Istanbul, olika invandrade kulturers värderingar med den svenska, utifrån material från den världsomfattande World Value Survey.

Lillemor Sahlberg, analytiker på Integrationsverket, jämför i denna tredje rapport förändringen av integrations- och invandringspolitiken i Danmark, Frankrike, Kanada, Nederländerna och Storbritannien – med utgångspunkt i den intensiva debatten om mångkulturella samhällen, mångkulturalistisk politik och behovet av gemensamma värdegrunder.

Norrköping, januari 2007

Lena Bernström
tillförordnad generaldirektör

Abdullahi Aress
avdelningschef,
analysavdelningen

Sammanfattning

I två tidigare rapporter har Integrationsverket tagit upp diskussionen om mångkulturalism och gemensam värdegrund. Syftet med den här rapporten är att jämföra integrationspolitikens utveckling de senaste åren i fem olika länder, framför allt avseende inställningen till mångkulturalism och behovet av en gemensam värdegrund. Inledningsvis kan man säga att länderna (Kanada, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Danmark) har mycket olika förutsättningar för att ta emot invandrare: olika geopolitiska lägen, olika ekonomiska förutsättningar och olika politiska traditioner, framför allt i sin syn på statens roll. En avgörande skillnad är om länderna ser sig själva som invandringsländer och bedriver en politik för att få fler invandrare till landet, eller om politiken framför allt går ut på att begränsa och få kontroll över vad man uppfattar som en önskad invandring.

Här skiljer Kanada ut sig som det stora invandringslandet, där den ekonomiska utvecklingen utgår från en omfattande och planerad invandring, där invandrarna väljs ut efter sin förmodade förmåga att bidra till landets ekonomiska utveckling. Kanada är ett av världens till ytan största länder och invandringspolitikerna avser i synnerhet att befolka de glesbebyggda provinserna. Kanada har i jämförelse med de europeiska länderna ett geografiskt läge som gör det mer oberoende av vad som händer i närområdet. Den flyktinginvandring som förekommer utgör endast en liten del av den totala invandringen och finansieras och organiseras dessutom delvis genom frivilliga insatser. Nederländerna är åtminstone i ett avseende motsatsen till Kanada, med sin ovanligt stora befolkning i relation till sin yta är det, efter Bangladesh, världens mest tätbefolkade land.

De europeiska länderna i jämförelsen befinner sig i ett annat geopolitiskt läge, inte så geografiskt isolerat som Kanada och närmare länderna söderut. Medlemskapet i den Europeiska Unionen har dessutom delvis öppnat gränserna mellan medlemsstaterna och ambitioner finns att samordna både invand-

ringspolitik (i första hand asylpolitik) och integrationspolitik. Invandringspolitiken som under efterkrigstidens inledning bestod av en aktiv arbetskraftsrekrytering, har senare förändrats drastiskt och arbetsinvandringen har stoppats eller starkt begränsats. Internationella konventioner rörande rätten att söka asyl och återförenas med sin familj har därefter blivit en väg för asylsökande och anhöriga till tidigare importerad arbetskraft att invandra i samtliga studerade länder.

Den arbetskraftsinvandring som gjorts möjlig inom EU har efter en trög start vuxit och i ett av de studerade länderna, Storbritannien, blivit omfattande sedan även länder i Östeuropa blivit medlemmar. Asylinvandringen har varierat beroende på flyktingskapande konflikter, men också beroende på politiken i närområdet. När ett land begränsar möjligheterna till asyl har de asylsökande vänt sig till ett annat. När Storbritannien stramade åt ökade t.ex. antalet asylsökande i Frankrike.

Det geopolitiska läget, de internationella konventionerna och den invandring de genererar är inget som de enskilda länderna kan påverka med sin nationella politik. Tre av de studerade länderna har tidigare haft makt över omfattande koloniala imperier och som följd av detta fått en invandring av tidigare undersåtar. Avgörande för denna och annan invandring har varit de ekonomiska behoven, när behovet av arbetskraft minskat har invandringen inskränkts, t.ex. som i Storbritannien, där rätten till brittiskt medborgarskap för tidigare koloniserade invånare inskränkts. Inget av de studerade europeiska länderna har under senare decennier sett sig själva som ett invandringsland, men de har haft olika acceptans för den flyktinginvandring och anhöriginvandring som följt efter arbetskraftsinvandringen på femtio- och sextiotalet.

Trots skillnader i förutsättningar och politik finns det alltså stora likheter mellan de europeiska länderna när det gäller utvecklingen av invandringen; från arbetskraftsinvandring till invandring av dessas anhöriga och asylinvandring med senare åtföljande anhöriginvandring. Den här utvecklingen har lett till omprövningar av både invandrings- och integrationspolitik, framför allt under de senaste åren.

Förändringen av invandringen, från att ha styrts av mottagarlandets ekonomiska behov till att grundas på enskilda individers humanitära behov, har haft stor betydelse för debatt och opinioner i mottagarländerna. Med vidgade klyftor i materiell standard mellan syd och nord, med tillgång till välfärdssystem i länderna i nord och med ökade kunskaper genom den tekniska utvecklingen på informationsområdet samt ökade möjligheter att resa, började invånare i andra delar av världen – där konflikterna alltmer tog sig uttryck i motsättningar mellan grupper internt – se en möjlighet till ett bättre liv genom migration.

I mottagarländerna växte diskussionerna och ifrågasättandet av asylinvandringen: »alla är inte flyktingar utan kommer av ekonomiska skäl«. Med stagnerande ekonomisk tillväxt och ökande arbetslöshet växte kritiken: »flyktingarna vill inte jobba utan bara leva på bidrag«. Det som nu diskuteras är hur man ska få kontroll över invandringen, dvs. hur man ska begränsa asylinvandringen och antalet illegala invandrare samt kunna välja de invandrare man i respektive land behöver.

Från en relativt välkomnande attityd till asylsökande och flyktinginvandrare och ett brett politiskt konsensus har opinionen i de europeiska länderna polariserats och »invandrarfrågan« politiserats, delvis beroende på framväxten av invandringsfientliga partier. Det mångkulturella samhället har hamnat i fokus för debatten, mångkulturalismen som politik har ifrågasatts och utvecklingen av så kallade parallellsamhällen har tagits till intäkt för att integrationspolitiken är otillräcklig eller helt felriktad, och att det som nu behövs är social sammanhållning och en gemensam värdegrund för alla – invandrade som infödda.

Tills för några år sedan hade de studerade länderna integrationsmodeller som vuxit fram från sjuttioalet och framåt. I slutet av nittioalet och början av 2000-talet blev emellertid frågorna om invandring, flyktingpolitik och integration mer aktuella än tidigare, och förändringarna mer drastiska.

Sovjetunionens sammanbrott och slutet på det kalla kriget har påverkat både flyktingströmmar och internationella konflikter. Tidigare flyktingproducerande krig mellan stater har ersatts av interna konflikter med åtföljande etnisk nationalism. USA framstår som den enda supermakten som tagit sig rätten att ingripa för att försvara vad man definierar som sina intressen, varhelst i världen dessa upplevs som hotade. Med olösta och inflammerade konflikter i Mellanöstern och framträdandet av en politisk islamism med terrorattentat på programmet, har den nya stora motsättningen tolkats inte bara som ett demokratiernas krig mot terrorism utan också som ett krig mellan civilisationer. Samuel Huntingtons tes om en avgörande motsättning mellan väst och islam tenderar att bli en självuppfyllande profetia.

Terrorattentaten i USA, Spanien och Storbritannien, där förövarna var radikala islamister har gjort att invandrings- och integrationsfrågorna fokuserats på just muslimer. När man talar om invandrare talar man inte om invandrade från andra europeiska länder, utan invandrade från länder utanför den västliga kultursfären. I situationer där arbetslöshet och boendesegregation mer eller mindre permanentats för stora invandrade grupper, och dessa även råkar vara muslimer, har

situationen blivit kritisk både vad gäller opinioner i majoritets-samhällena och inom de invandrade grupperna, inte minst för deras barn som är födda i mottagarländerna.

Storbritannien, som sedan sextioalet bedrivit en integrationspolitik som framför allt handlat om rasrelationer (efter årtionden av rasupplopp), upplevde 2001 ungdomsupplopp där olika etniska grupper bekämpade både varandra och den brittiska polisen. Bakom terrorattentatet 2005 och även bakom senare förberedelser för attentat, stod barn och barnbarn – födda och uppvuxna i Storbritannien – till tidigare invandrade. Frankrike, som levt i tron att det räcker med den vanliga skolan för att invandrade ska integreras och vilja integreras, upplevde ungdomsupplopp som saknade politisk riktning och som mest var uttryck för frustration över saknaden av en plats i samhället och över att inte erkännas som riktiga fransmän. Det av USA proklamerade kriget mot terrorismen har lett till ett skärpt säkerhetstänkande även inom EU, och till en ökad inre utlänningskontroll som skapat än större utsatthet för många människor med bakgrund i muslimska länder.

Dessa spektakulära händelser har fått stora återverkningar på både debatt, opinion och sannolikt även på invandrings- och integrationspolitiken. Tidigare inslag av mångkulturalism, som redskap för integration eller erkännande av kulturers lika värde, har ifrågasatts än mer än tidigare. Överallt talas om behovet av en gemensam värdegrund och om att främja den sociala sammanhållningen i hela samhället, och man slås av en konvergerande rörelse – länderna blir mer lika i sin inställning till mångkulturalism och säråtgärder.

I det tidigare strikt liberala Frankrike kan man ana en förändring från republikansk renlärighet till en ny öppenhet för säråtgärder. Även om ledande politiker fortfarande mycket tydligt tar avstånd från varje idé om mångkulturalism (eller kom-munitarism) har man efter ungdomsupploppen hösten 2005 börjat diskutera konsekvenserna av de sociala och ekonomiska problem som många invandrare lever under i förortererna, och närmast sig ett erkännande av invandrarnas betydelse för det franska samhället.

I samtliga övriga länder i studien, även Kanada, kan man notera en rörelse åt andra hållet, bort från en mångkulturalism i meningen att olika etniska grupper både har rätt att behålla sin ursprungskultur och få statligt stöd för detta. Det talas mindre om mångkulturalism och mer om mångfald utifrån olika grunder, inte enbart etnicitet. Frågor ställs om mångkulturalismen, som avsett att främja olika etniska gruppers kulturer, i praktiken varit kontraproduktiv och motverkat integrationen.

I Nederländerna och Danmark ser man detta allra tydligast. Här har politiken förändrats drastiskt, framför allt när det gäller

regler för invandringen, med ökade krav på invandrare och exceptionellt hårda krav för anhöriginvandrare, under motive- ringen att man måste bryta den etniska boendesegregeringen. Här har man gått från att ha vissa inslag av mångkulturalism till krav på deltagande i introduktion och i de säråtgärder som finns för att främja integrationen på arbetsmarknaden. För invandrade gruppers tillgång till statligt stöd för egna organi- sationer eller för bevarandet av de egna kulturerna finns inte längre något gehör. Här är det assimilation, anpassning till den danska kulturen som gäller.

Debatten både i Danmark och Nederländerna har till stor del styrts av radikala populistpartier som ifrågasatt både asyl- invandring och integration, i Nederländerna Fortuyns lista och i Danmark Dansk Folkeparti, som i symbios med delar av dags- pressen fått stort genomslag för sina invandringsfientliga åsikter.

Utmärkande för både invandring och integration är att dessa frågor tidigare inte varit politiskt prioriterade. Politiken har genomförts utan vidare debatt eller politisk förankring, i en likgiltighetens konsensus mellan de etablerade partierna. När sedan frågorna hamnat på dagordningen är det för att höger- extrema eller radikala högerpopulister lyckats få ett växande gehör i opinionen, och då är det dessa som haft tolkningsföre- träde.

Att frågorna inte betraktats som politiskt intressanta har förmodligen att göra med att invandringen först bestod av arbetskraft, gästarbetare som man antog skulle återvända till hemländerna. När de sedan stannade och dessutom följdes av en växande anhöriginvandring och asylinvandring, som natio- nalstaterna enligt nya internationella konventioner var skyldiga att leva upp till, var invandringsfrågan inget som diskuterades i allmänna val.

Detsamma gällde den mångkulturalistiska politiken och praktiken. Den blev en fråga för teknokrater, inte politiker, och fick ingen förankring bland medborgarna. Teknokraterna inspirerades ibland av hur man gjort i andra länder – Kanada ansågs t.ex. under sjuttioalet som ett föregångsland när det gällde att ta emot invandrare. När sedan högerextremister formulerat problemen har debattfältet snabbt blivit minerat och tabuna många. Särskilt som det parallellt finns en annan fråga som väckt debatt och ställt krav på det rika väst – den om rasismen och om det koloniala västs rasistiska historia.

Medborgarrättsrörelsen i USA kom igång på sextioalet och spreds med det upproriska sjuttioalet till Västeuropa. Med- vetenheten om diskriminering och rasism väcktes och drabbade minoriteter organiserade sig och ställde krav på förändring. Raskravaller ledde till lagar och institutioner i Storbritannien. Där blev fokus för politiken just antidiskriminering och anti-

rasism. Mångkulturalismen kan kanske sägas ha åkt snålskjuts på dessa politiska ambitioner. Av rädsla för att anklagas för rasism eller diskriminering har det politiska etablissemanget accepterat krav från olika grupper som man annars skulle ha funderat lite längre över.

Å andra sidan kan man även, vilket många debattörer och forskare gör, påstå motsatsen: att mångkulturalismen i sig är ett uttryck för rasism i den meningen att den accepterar åtskillnad – åtskillnad därför att man inte kan leva tillsammans, åtskillnad i ojämlikhet. Detta tycker rasisterna i Front National är utmärkt. Här finns inte det teoretiska men väl det praktiska dilemmat mellan ambitionerna om jämlikhet och om möjligheterna att leva inom sin specifika kultur utifrån rätten till den egna kulturella identiteten.

Åtskillnaden har alla våra undersökta länder fått, oavsett politik och ambitioner. Samtliga har problem med att invandrade i högre utsträckning är arbetslösa, att de dominerar grupper som lever isolerat och utsatt i ghetton eller parallellsamhällen. Det är svårt att säga att integrationspolitiken och vilken modell man valt inte spelar någon roll, men uppenbarligen väger andra faktorer tungt. Behovet av ett gemensamt språk är det som de flesta av länderna framför som mycket betydelsefullt och som svårt att leva upp till när de invandrade bosätter sig bland landsmän.

När sedan arbetslöshet och fattigdom präglar dessa områden ligger högerpopulisternas diskurs nära till hands – att de sociala problemen beror på de invandrade grupperna själva. De kan och vill inte integreras, de kommer hit för att utnyttja välfärdssystemen. Frågan om vilka som betraktas som invandrare får mycket likartade svar i de olika (europeiska) länderna. Det är inte invandrade européer eller invandrade från västvärlden, utan framför allt de invånare med invandrarbakgrund som lever i dessa ghetton. Invandrare är med andra ord synonymt med sociala och ekonomiska problem – vilket i högerpopulisternas argumentation beror på deras främmande kultur och värderingar.

Det omedelbara svaret på frågan ovan är de spektakulära och förödande terroristattentaten där personer som kallat sig radikala muslimer varit förövare och islam fått motivera dåden. De har uppgett sig tillhöra rörelser, som står för en radikalt annorlunda samhällssyn där religionen ska överordnas politiken. Dessa rörelser artikulerar ett radikalt alternativ i en tid då socialismen förlorat sin politiska kraft. Eftersom de inte är så många är det dock svårt att se dem som ett reellt hot mot västdemokratierna – om inte dessa själva väljer att haussa upp hotet. Det finns emellertid krafter i väst som ständigt söker syndabockar och lätt identifierade motståndare. Med en bakgrund av

historisk misstro mellan det kristna väst och muslimska öst är det är svårt att föreställa sig en fiende som det är lättare att ta avstånd ifrån.

Stora grupper i väst kommer från muslimska länder, många kom som arbetskraftsinvandrare under femtio- och sextio-talet. En del var före detta undersåtar i ett kolonialt imperium, med den rasistiska struktur som kolonialismen etablerade, andra ingick i en mer tillfälligt importerad arbetskraft, med samma rasistiska diskurs. Dessa har – som ett uttryck för bristande integration, för en diskriminerande omgivning och kanske också som en bieffekt av en mångkulturalistisk politik som oavsiktligt främjat åtskillnad – sökt sina makar från hemlandet och fortsatt att leva bland sina ursprungliga landsmän. När industrisamhället började lämna över till tjänste- eller informationssamhället blev många av dessa arbetskraftsinvandrare arbetslösa och de har sedan haft svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Bofastheten i parallellsamhällen tenderar att bli diskriminerande i sig. Omgivningen ser dem som muslimer och som annorlunda i stället för att se deras utsatthet och sociala och ekonomiska problem. Den sociala och ekonomiska utsattheten tolkas av majoritetssamhället som brist på vilja till integration. I den miljön kan en radikal tolkning av religionen bli en frestelse, speciellt för ungdomar som söker sin identitet och mening med livet. Det krig som USA efter 11 september proklamerat mot terrorismen, med starkt stöd från Storbritannien och andra västländer, har förstärkt de unga muslimernas utsatthet.

Det finns reella motsättningar mellan en politik för jämställdhet, för kvinnors lika rätt och för vissa religiösa gruppers krav och uppfattningar om kvinnors och barns underordning, och alltså anledning att diskutera religionsfrihetens gränser i demokratiska samhällen. Tolkningen av detta har emellertid enbart kommit att handla om muslimer och islam, inte om sikhers, judars och andra religiösa gruppers likartade krav. Här har den överordnade internationella motsättningen spelat in, liksom det faktum att just muslimska invandrade grupper i stor utsträckning tillhör de marginaliserade i parallellsamhällena. En ond cirkel av rasistiska föreställningar, diskriminering, ojämlikhet och isolering har skapats.

Utvecklingen i Frankrike skiljer sig markant från den i övriga studerade länder. Frankrike, med ett helt annat utgångsläge och med en i praktiken avsaknad av integrationspolitik, har de senaste åren börjat erkänna behovet av särskilda insatser för att främja integration och lika möjligheter. Den republikanska modellen med sitt fokus på medborgarskap har inte varit tillräcklig för att motverka uppkomsten av ghetton och ungdomsopplöpp. Med visst erkännande av invandringens betydelse och

med ett statligt stöd till muslimska kultplatser finns nu en antydning till ny politisk hållning och även ambitioner att utvärdera politiken samt undersöka förekomsten av diskriminering och följderna av ojämlika levnadsförhållanden. Nya institutioner för integration, mottagningsprogram för nyanlända invandrare samt institutioner mot diskriminering kan på sikt öka medvetenheten hos den franska allmänheten, och göra det enklare att bemöta argumenten från högerpopulisterna i Front National.

När det däremot gäller invandringspolitiken, går Frankrike åt samma håll som Storbritannien. Demografiska fakta, en åldrande befolkning i kombination med låga födelsetal gör att det politiska etablissemanget inser att länderna behöver invandring – men man vill kunna välja de invandrare som man anser behövs. Begränsning av den oplanerade invandringen, framför allt av asyl- och anhöriginvandringen, är ett tema som går igen i alla de studerade europeiska länderna.

Det stora problemet i flera av länderna är utvecklingen av parallellsamhällen, ghettoiseringen. Frågan är hur långt en åtstramad anhöriginvandring hjälper här. I vissa fall (Storbritannien) försöker man hindra nyanlända att bosätta sig i invandrantäta områden. I andra länder (Frankrike) talar man om att satsa resurser mot arbetslöshet och dåliga skolresultat och även om att riva nedgångna bostadsområden. Samtliga länder talar om problemet med att de invandrade inte behärskar värdlandets språk och om behovet av särskild språkträning. Nederländerna, som anses ha klarat sig utan etnisk boendesegregering, sägs ha gjort detta genom en god tillgång på sociala bostäder, dvs. hyresrätter med subventionerad hyra.

I Storbritannien, Nederländerna och Danmark ställs alltför krav på de invandrade, krav som framför allt innefattar att de behärskar värdlandets språk och politiska system, men också utbildningar som innefattar kunskap om landets nationella historia (identitet), kultur och värdegrund samt test för alla som vill bli medborgare i det nya landet.

I Danmark har den inflammerade debatten väckt en nationalism som tenderar att utesluta alla som inte klarar eller vill bli »riktiga danskar«. Integrationspolitikens krav är formulerade utifrån ett värsta-scenario, att invandrare generellt kommer för att utnyttja välfärdssystemet och vägrar anpassa sig, att de skickar sina barn till ursprungslandet och gifter sig (frivilligt eller tvångsmässigt) inom den egna etniska gruppen.

Invandringen har med de nya hårda reglerna minskat dramatiskt. Här är det antagligen inte alltför långsökt att se samma utveckling som i Storbritannien, med en ökad invandring från medlemsstaterna i EU och en minskad invandring från den så kallade tredje världen. Det är svårt att se att motsättningarna mellan majoriteten och olika grupper, särskilt muslimska,

skulle minska på kort sikt. Opinionen tiger tämligen still. Risken är att polariseringen fortsätter.

I samtliga länder, även Kanada, talas på samma gång som man är bekymrad över parallellsamhällena, om behovet av social sammanhållning och en gemensam värdegrund. Hur vägen dit ser ut är emellertid olika; Storbritanniens medborgarskapsutbildning, Danmarks och Nederländernas nya krav på assimilation eller Frankrikes gamla republikanska modell kompletterad med introduktion av nyanlända invandrare och säråtgärder i utsatta områden.

De värdekonflikter som förekommit har lösts på olika sätt. I länder som Frankrike, Kanada och Storbritannien talas om behovet av en dialog med minoriteter eller invandrade grupper. I Frankrike har dialogen i den så kallade slöjdebatten mest bestått av en övertalande monolog, om nödvändigheten att lyda de franska lagarna som säger att religiösa symboler inte hör hemma i den allmänna skolan. I Storbritannien råder viss förvirring om vem man ska tala med eftersom olika grupper behärskar olika, sinsemellan stridande, organisationer. I Kanada har shariadebatten aktiverat en rad olika frivilligorganisationer, både religiösa och ickereligiösa, för en diskussion om religionens gränser.

Sammanfattningsvis kan man säga att det i dagens politiska verklighet finns föga stöd för en konsekvent mångkulturalism. Tendensen är snarare en politik med krav på assimilation. Problemen ses uteslutande som invandrarnas, krav på anpassning är den enda vägen till social sammanhållning och det är nödvändigt att få kontroll över asyl- och anhöriginvandringen. Den invandring man trots allt behöver ska komma genom en ny invandringspolitik där länderna kan välja vilka som ska få invandra. Mot bakgrund av en flera decennier lång asylinvandring blir förändringarna av politiken signaler till de invandrare som redan finns i länderna att de varken behövs eller kan göra nytta.

En slutsats man kan dra är att den politiska förankringen av invandrings-, flykting- och integrationspolitiken sannolikt är och har varit betydligt viktigare än vad de etablerade partierna tidigare trott. Faran med att ligga lågt och inte låtsas om utanförskap och ojämlikhet i levnadsförhållanden för invandrade grupper har varit att man lämnat fältet fritt för både politisk extremism och invandrarfientliga partier.

Samarbetet inom EU skulle kunna vara en väg att bemöta problemen. Säkerhetstänkandet och koncentrationen på att begränsa invandringen och – i jakten på terrorister – kontrollera utlännningar inom länderna, riskerar emellertid att i en nära framtid förstärka de »ängsliga samhällena« och även radikala populisters argument.

Del I
**Kultur och värderingar på den
politiska agendan**

Inledning

Vi lever i globaliseringens och migrationens tidevarv. De många kulturernas samhällen är idag en realitet i västvärldens demokratier, i den meningen att människor med olika kulturer i bagaget invandrat. De många kulturerna skapar nya möjligheter men även utmaningar för de demokratiska samhällenas utveckling. De aktualiserar även konflikter som berör samhällenas grundläggande värderingar.

I två tidigare rapporter har Integrationsverket tagit upp diskussionen om mångkulturalism och gemensam värdegrund. Författarna Olof Franck, docent i religionsfilosofi, Elisabeth Gerle, docent i etik, och Lillemor Sahlberg, analytiker på Integrationsverket, utgick i den första rapporten, *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati*, från svensk integrationspolitik och en allmän diskussion om demokratins värdegrund.¹ I den andra rapporten, *Vilka är annorlunda? Om invandrades möte med svensk kultur*, utgick författarna Thorleif Pettersson, professor i religionssociologi och Yilmaz Esmer, professor i statskunskap, från ett globalt perspektiv där de jämförde kulturer och grundläggande värderingar i ett åttiotal länder med svenska motsvarigheter.

Invandringen påverkar och påverkas av politiken, debatten och opinionen och mottagarländerna försöker på olika sätt förhålla sig till den mångkulturella verkligheten. På en del håll med allt starkare krav på assimilation från delar av majoritetssamhället, på andra håll med olika uttryck för en mer eller mindre mångkulturalistiskt inriktad politik, med särskild hänsyn tagen till olika kulturella, religiösa eller etniska grupper.

I Sverige utgår integrationspolitiken från den demokratiska värdegrunden om allas lika värde. Målet är ett samhälle med lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och

¹ En utvidgad diskussion om värdegrunder finns i *Den goda människan och värdegrunden. Demokratins värden och det integrera(n)de medborgarskapet* av Olof Franck i Integrationsverkets stencilserie 2005:02.

kulturell bakgrund, ett samhälle som grundar sig på mångfalden och där alla är delaktiga. Vägen dit är inte given. Inte ens målet lika rättigheter är självklart i de västliga demokratierna idag. Debatten om invandring och integration är intensiv. Invandrade från länder utanför Europa, i synnerhet från muslimska länder, uppfattas på många håll – vad gäller kultur och värderingar – som alltför avvikande för att kunna integreras i de västliga demokratierna.

Som ett led i Integrationsverkets omvärldsanalys har Lillemor Sahlberg, analytiker på Integrationsverket, i denna tredje rapport studerat politiken mot bakgrund av invandring, integration, debatt om kulturer, värderingar och gemensamma värdegrunder i fem länder: Frankrike, Storbritannien, Nederländerna, Danmark och Kanada. Valet av länder har motiverats av att de representerar olika integrationspolitiska modeller och förhållningssätt till det mångkulturella samhället.

Rapportens uppläggning

I rapportens inledande del presenteras bland annat en kort bakgrund om framväxt av en etnisk nationalism där kultur och värderingar står i centrum för debatten. I den andra delen redovisas land för land, från fransk republikansk integrationsmodell till kanadensisk mångkulturalistisk. Här avhandlas inriktningen på och förändringar av invandrings- och integrationspolitik, diskussionen om behovet av gemensam värdegrund, mångkulturalism kontra krav på assimilation samt synen på den nationella identiteten och medborgarskapet. I det sammanhanget har det varit omöjligt att undvika de radikala högerpopulistiska partier som satt invandring och integrationspolitik på den politiska agendan.

I den tredje delen jämförs de olika integrationspolitiska modellerna och förändringarna av dessa, mot bakgrund av yttre och inre spektakulära händelser som påverkat både debatt och politik.

Underlag och metod

Underlaget till studien har hämtats från intervjuer med forskare i de olika länderna och har kompletterats med forskningslitteratur, dokument som regeringsrapporter, uttalanden från ansvariga politiker samt debattinlägg. Syftet har varit att få underlag som beskriver den faktiska politiken samt om möjligt dess utfall och förändring. Urvalet av intervjupersoner och övrigt material har skett utifrån detta. För att kunna spegla

debatten om mångkulturalismens vara eller ickevara har inlägg från både den strikt liberala sidan och den uttalat mångkulturalistiska sidan valts ut. Intervjuerna har gjorts under 2004 och 2005. Övriga dokument hänför sig till samma tidsperiod, med undantag av forskningslitteratur som kan vara några år äldre.

Definitioner

Begreppet »minoritet« är ett barn av det europeiska nationalstatstänkandet. Tanken var att varje »nationalitet« borde ha sin egen stat och att denna enbart skulle bestå av individer som talade samma språk och delade samma kultur. Eftersom verkligheten inte riktigt stämde med denna nationalistiska karta, utan åtskilliga miljoner av Europas invånare levde i stater där de inte delade vare sig språk eller kultur med majoriteten, behövde man ett begrepp för dessa avvikare och det blev »minoriteter«. I den anglosaxiska forskartraditionen används begreppet idag mer eller mindre synonymt med »invandrargrupper«.

I andra sammanhang (t.ex. i Sverige) avgränsas minoriteter som *nationella* minoriteter, där det krävs att ett antal kriterier är uppfyllda: uttalad samhörighet språkligt, religiöst eller kulturellt (räcker med en av dessa), ickedominerande ställning i landet samt att medlemmarna själva identifierar sig som del av gruppen. En ytterligare precisering av begreppet minoritet kan vara den mellan inflyttad eller ursprunglig minoritet.

En avgörande fråga är vem som bestämmer vilka som tillhör en minoritet. Individerna själva, gruppen, staten (myndigheterna) eller majoritetssamhället? Det mest rimliga i demokratiska samhällen torde vara individerna själva, dvs. en *subjektiv* minoritetsdefinition. Här finns emellertid en spänning mellan olika grupperns krav eller önskemål och individernas rättigheter och självbestämmande. Med *objektiva* kriterier kan det vara staten som avgränsar en minoritet genom dess yttre egenskaper som språk och religion. Avsikten skulle då vara att utsätta gruppen för någon slags särpolitik – negativ eller positiv.

Begreppet »ras« som i en antirasistisk ambition mönstrats ut på många håll förekommer emellertid flitigt i den anglosaxiska traditionen och innefattar där betydligt mer än det äldre biologiska rasbegreppet. För att beskriva den brittiska integrationspolitiken blir det därför omöjligt att undvika begreppet. I kapitlet om Storbritannien redogörs för den anglosaxiska definitionen.

Begreppet »mångkultur« har avgränsats till att handla om olika etniska, nationella eller religiösa grupperns kultur. Med »mångkulturella samhällen« avses samhällen där det faktiskt

lever många invandrade grupper med skilda kulturer, och begreppet »mångkulturalism« hänförs till den särskilda politik som avser att främja kulturer som avviker från majoritetens.

Vad som rymms inom en mångkulturalistisk politik varierar och i debatten är det sällan konkretiserat, inte med mer än att man avser en politik som ger en viss grad, oftast oklart hur hög, av autonomi till minoriteterna. Politiken förefaller kunna omfatta allt från stöd till modersmålsundervisning, egna skolor och organisationer till rätt till territorier och egen rättsskipning. Utan att alltså kunna definiera det särskilt tydligt avser man en politik som utgår från uppfattningen att det inte räcker med demokratins allmänna lika rättigheter för att ge likvärdighet, utan att ett redan befast underläge kräver mer av aktiva såråtgärder.

Vad man menar med begrepp som »gemensam värdegrund« och »nationell identitet« kan skilja sig mellan länderna och tas därför upp i samband med analysen av respektive land.

Bakgrund

För de flesta västliga liberala demokratierna kännetecknades tiden efter andra världskriget av att migrationen växte och att immigranterna kom från alltfler länder i världen. En ny världsordning var på väg. Förenta Nationerna hade inrättats med högt ställda ideal mot bakgrund av avkolonisering, nya oberoende nationalstater samt erfarenheterna från den tyska nazismens förintelsepolitik (Wills 2005). Det hade blivit lättare att resa och den stora efterfrågan på arbetskraft under efterkrigstiden ledde till invandring från tidigare kolonier runt om i världen, till de avvecklade imperierna samt från södra Europa och Västasien till norra och västra Europa.

Den här arbetskraftsinvandringen, som var nödvändig för återuppbyggnaden av de krigshärjade länderna och som också behövdes i neutrala länder som Sverige, uppfattades för det mesta som gynnsam för de mottagande nationerna i Nord- och Västeuropa. Migrationen var frivillig, skälen ekonomiska. Invandrarna blev arbetare i industrierna och tillhörde arbetarklassen. Eventuella problem med integration eller social ordning betraktades som allmänna klass- eller ojämlikhetsproblem, påpekar Adrian Favell i *Philosophies of integration* (Favell 1998, s. 23). Invandrapolitiken styrdes av omsorg om den ekonomiska utvecklingen och välfärden och utgjorde inget eget politikområde. Inte heller uppfattades den som något som hotade den sociala ordningen eller nationens identitet. Dessa gästarbetare förväntades återvända till sina hemländer och avsåg i många fall även själva att återvända efter några år i

exil. De som invandrade från tidigare kolonier uppfattades som regel som medlemmar i den gamla koloniala nationen.

Först när den ekonomiska tillväxten bromsades i och med den ekonomiska krisen på sjuttioalet och det blev konkurrens om jobben, upptäckte man att immigranterna blivit kvar, att många av dem levde i nedgångna slumområden under eländiga förhållanden. Då reagerade arbetarklassen, eller framför allt dess organisationer. Staten hade i och med krisen emellertid fått minskat ekonomiskt utrymme och välfärden kunde inte fortsätta byggas ut i samma takt, och från och med nu kan man notera ett uppbrott från en tidigare relativt enhetlig nationell politisk kultur.

I det läget blev invandringen på många håll en politisk fråga både för högertraditionalister och arbetarklasspartier, lämplig att användas som fokus för mer allmänna sociala problem. Syndabock snarare än symptom. Vänsterpartier bidrog till att hetta upp debatten genom att föra fram antirasism som en utmaning mot den dominerande politiska kulturen, hävdar Favell. Frågan kunde lätt användas av svaga och marginaliserade grupper utanför eliten som försöker komma till tals, och den fördes över från den teknokratisk eliten inom den politiska ekonomin och välfärdsinstitutionerna till en arena där man debatterade mer grundläggande symboliska frågor. Här hamnade den lätt i fokus för en retorik som ser invandringen antingen som ett hot eller en utmaning mot ordningen och den nationella identiteten. I debatten talades allt oftare om »förlusten av en nationell identitet« och om »dilemman med kulturell pluralism och ett mångkulturellt samhälle«.

Integration, medborgarskap och nationell identitet

När idéerna om integration och medborgarskap kommer upp till diskussion kan man få en mer vidsträckt politisk kris och dilemman blir hur man ska kunna återskapa föreställningen om samhället. Fältet är då öppet för olika idéer och föreställningar samt olika parter och partiers sida. Väl på dagordningen är idéerna utom individuella aktörers kontroll (Favell, s. 24).

I nationers historia är idén om nationell identitet och medborgarskap ofta diffus, ett vagt definierat begrepp, rotat till viss del, men oftast synnerligen öppet för tolkningar. Hit kan höra samtida politiska institutioner men även en mytisk bekräftelse av nationalstatens speciella ursprung och kulturella homogenitet. Här är det alltså inte bara partipolitik som gäller. Det är anledningen till att högerpartier, som kan frestas att tjäna på de populistiska argumenten från extremhögern, inser att de

skulle göra detta till priset av fortsatt konflikt och osäkerhet om ramen för den sociala ordningen och integrationen. En tänkbar utveckling är därför att dessa drar mot mitten och söker samförstånd och lösningar för att inkludera och inte exkludera. Ett nationellt svar på ett nationellt dilemma med andra ord.

Retoriken om medborgarskap, integration och nationell identitet fångas upp i den politiska huvudfåran och får bli en utgångspunkt för en ny elit, med en retorik som kan säkra ett mer demokratiskt samförstånd rörande hela samhället och utifrån nya institutioner. Samförståndet får man genom att projicera hur intressen som för närvarande är i konflikt kommer att mötas i framtiden eller hur man delar ett gemensamt öde, där man lutar sig mot historiska myter om nationen som källan till de nya institutionerna.

Man får nya ramar för invandring och integrationspolitik, nya institutioner, och frågan kan avföras från politikens dagordning. Frågan får sin egen kulturella eller etniska plats, skild från den allmänna sociala problematiken i den politiska ekonomin, välfärden och klassfrågorna. Det kan handla om nya medborgarskapslagar, speciell kulturpolitik eller politik och lagar mot diskriminering. Eller så har man en ny nationalistisk politik rörande internationell migration.

I Frankrike har man länge uppfattat att invandrare integreras i det nationella samhället via fullvärdigt politiskt medlemskap som franska medborgare, grundat på universella värden om frihet, jämlikhet och broderskap. Den franska nationella myten om det republikanska medborgarskapet härrör inte bara från revolutionen och upplysningen utan mer konkret från tredje republiken där olika regionala identiteter och europeiska invandrare enades som franska medborgare. Frankrike blev en universell nation av jämlika och fria medborgare – om än endast för män. Den franska nationaliteten är en fråga om frivillig anslutning – inte om etnisk och kulturell tillhörighet (Ibid, s. 45). En viktig ingrediens för framväxten av den specifika franska identiteten var också skiljandet av kyrkan från staten.

I Frankrike betonar man universalismen i integrationen och förväntar sig att invandrarna omformas till fullvärdiga franska medborgare.

Britterna däremot ser integration som en fråga om allmän ordning och relationer mellan majoritet och minoriteter, och tillåter etniska kulturer och praktiker att påverka integrationsprocessen. I Kanada, som har behov av en ständig tillströmning av nya immigranter, hyllas (åtminstone i Toronto) mångkulturalismen som något specifikt kanadensiskt. När man framgång i att skapa de rätta ramarna för integration kan det som annars tolkas som etniska dilemman i stället bli resurser

för sociala framsteg. Misslyckas man leder det till intolerans, främlingsfientlighet inom majoriteten och en förlust av den moraliska sociala ordningen, något som vi sett i Nederländerna. Där visade man tidigare en stor öppenhet och tolerans mot det mångkulturella. Samma sak har även skett i Danmark, där det på senare år blivit allt tydligare hur stark den nationella identiteten är och hur knuten den är till något exklusivt etniskt danskt.

Integration, gemensam värdegrund; muslimer i fokus

Många etniska dilemman har de senaste åren kretsat kring muslimer i Västeuropa. Redan före attentaten i New York, Madrid och London, där förövarna var radikala islamister, var motståndet hårt mot att muslimer skulle få bygga moskéer, starta egna friskolor och manifesteras sin religion i klädedräkt i arbetsliv och skolor. Invandrare från muslimska länder har blivit symboler för dem som är annorlunda, dem som inte passar in och enligt de värsta belackarna aldrig kommer att passa in. Efter attentaten fick motståndarna mot muslimerna vatten på sin kvarn och främlingsfientligheten fick ett tydligt och lätt avgränsat mål.

Anhängare till islam har emellertid funnits länge i Europa, både infödda och invandrade. Allt från Al-Andalus, den arabiske koloniseringen av Sydspanien (700-talet till slutet av 1400-talet) till idag när man inom EU förbereder sig för turkiskt medlemskap – ett Turkiet med en befolkning på över 80 miljoner varav de allra flesta betecknar sig som muslimer (Hedin 1994, s. 115 ff). Antalet muslimer har blivit fler i de europeiska storstäderna. De syns mer, framför allt i de utsatta förorterna där många återfinns bland socioekonomiskt utsatta grupper. Muslimska invandrare och deras ättlingar representerar dock ingen homogen tolkning av religionen, utan utgör en synnerligen heterogen skara, med ibland starka motsättningar mellan de olika synsätten.

Enligt uppgifter från nationell statistik, muslimska samt icke-muslimska organisationer och institutioner, utgjorde muslimerna under perioden 2001–2004 8 procent av befolkningen i Frankrike (motsvarande 5 miljoner), 2,8 procent av befolkningen i Storbritannien (1,6 miljoner), 2,8 procent i Danmark (motsvarande 151 500) samt 4,6 procent i Nederländerna (motsvarande 750 600). Sammanlagt fanns det ca 15 miljoner muslimer i EU:s då femton medlemsstater.

Om Turkiet blir medlem i EU tillkommer ytterligare 66,4 miljoner (98 procent av den turkiska befolkningen räknas som

muslimer) (Stepien 2005). Då bör tilläggas att det turkiska samhället är splittrat mellan en relativt sekulär befolkning – där den muslimska identiteten snarare är kulturell än religiös och har sin grund i den kemalistiska sekulära nationalismen – och en mer religiös muslimsk. Båda har företrädare bland de inhemska politiska partierna och de religiösa har förstärkt sin makt under det senaste decenniet.

Redan innan morerna trängts undan från Spanien hade islam, genom den turkiske stamhövdingen Osman och hans rike i Anatolien på 1300-talet, börjat expandera västerut och fått fäste på Balkanhalvön som blev en del av det Ottomanska imperiet. Sedan den tiden har Balkan en betydande muslimsk befolkning, varav en del flytt till Västeuropa under inbördeskrigen i det sönderfallande Jugoslavien.

Européerna lärde också känna islamisk kultur under korstågen som startade vid 1000-talets slut och som ledde till erövringen av Jerusalem 1099, då man upprättade »latinska« kungadömen i det heliga landet, vilka bestod till slutet av 1200-talet. Motiveringen till korstågen var officiellt att återerövra det heliga landet till kristendomen, men inofficiellt fanns mer materiella motiv. Korstågen ökade handelsutbytet med länderna i Mellanöstern. Genom korstågen fick de kristna bättre kontakt med muslimer – trots den officiella fientligheten – och kunde ta del av muslimernas kunskaper inom bland annat medicin och naturvetenskap. För muslimerna blev utbytet mindre givande. De lärde känna kristna som obildade och hänsynslösa menar Christer Hedin i *Islam, i vardagen och världen* (Hedin 1994, s. 116 f).

Fredrik den store i Preussen byggde på 1700-talet upp militära förband av tartarer som deserterat från den ryska armén, och enligt uppgift hade slutligen ett tusental muslimer tagit tjänst i det preussiska kavalleriet. Fredrik, som sägs ha myntat uttrycket »i mitt rike får var och en bli salig på sin fason«, gjorde allt för att underlätta muslimernas religionsutövning. De försågs med egen gudstjänstlokal vid regementet. Senare byggdes en moské och inrättades en muslimsk begravningsplats i Berlin. Tyskland och Turkiet hade goda förbindelser ända fram till första världskriget.

Österrike har också länge haft nära kontakter med muslimer. I slutet av 1800-talet, 1878 ockuperades Bosnien-Hercegovina av dubbelmonarkin Österrike-Ungern. I Wien samlades en betydande islamisk befolkning och en religiös ledare installerades till deras tjänst. Redan vid annekteringen av Bosnien-Hercegovina hade muslimerna fått rätt att i vissa frågor följa islamisk familjerätt. Denna rätt försvann då Österrike under första världskriget förlorade Bosnien-Hercegovina, men Österrike har fortfarande en stor islamisk befolkning som dessutom

ökat genom flyktinginvandringen på 1990-talet från det sönderfallande Jugoslavien.

I Frankrike växte den muslimska delen av befolkningen under 1800-talet genom studerande, affärsmän och politiska flyktingar från Nordafrika och andra delar av Mellanöstern. Intellectuella som kom på kant med härskarna i det Osmanska riket sökte sig till Frankrike för att få beskydd och möjlighet att fortsätta sin verksamhet genom debatt och opinionsbildning. Frankrike var ett land som de kände till eftersom många redan studerat där som unga. Frankrike hade redan på Napoleons tid kontakt med Egypten och därför sökte sig många egyptier till Frankrike för utbildning.

Under 1800-talet ökade andelen gästarbetande nordafrikaner, framför allt från Algeriet (som blev en fransk koloni på 1830-talet).² Dessa återvände hem när första världskriget bröt ut. Men under krigets gång växte behovet av arbetskraft och snart var många tillbaka tillsammans med stora grupper arbetare från Tunisien och Marocko. Under kriget invandrade nästan 200 000 algerier till Frankrike. Den franska staten lovade att bygga en moské och en sådan invigdes också 1926. Under depressionen på 1930-talet återvände sedan många till sina hemländer, men efter andra världskriget kom »gästarbetarna« åter till Frankrike.

Under befrielsekriget på sextioalet flydde många algerier som samarbetat med kolonialmakten till Frankrike. Även senare har antalet algerier som velat undgå arbetslöshet, politiskt förtryck och terror i hemlandet fortsatt att söka sig till Frankrike. Även från Marocko, Tunisien och länder längre söderut i Afrika har ett stort antal immigranter kommit till Frankrike under efterkrigstiden.

Också till Storbritannien kom många muslimer från kolonierna. Det Ostindiska kompaniet hade värvat sjömän till sina fartyg från Indien och dessa sjömän stannade längre eller kortare tider i London. När Suezkanalen hade öppnat ökade antalet muslimer i handelsflottan genom araber från Aden. En del blev kvar i England, gifte sig med brittiska kvinnor och vid 1800-talets slut hade England en bofast islamisk befolkning. Sufiska center uppstod på olika håll, där man bland annat erbjöd utbildning i islam.

De första muslimerna i England tillhörde lägre samhällsklasser men snart dök muslimer från andra samhällsgrupper också upp. Indiska aristokrater vistades gärna i England och många ungdomar från välbeställda familjer kom dit för att studera.

2 Den franska kolonialmakten utökade sitt revir i Afrika och Indokina på 1870-talet.

En engelsman som konverterat till islam lyckades i slutet av 1800-talet få till stånd den första moskén. Den låg i Liverpool, som blev centrum för islamiskt församlingsliv och för ett intensivt informationsarbete visavi majoritetssamhället, vilket inte uppskattades av alla. I Londonområdet invigdes en moské i Woking i de sydvästra förorterna 1889. Under 1920-talet pågick här ett intensivt intellektuellt arbete, bland annat en översättning av Koranen till engelska.

Suezkrisen 1956 skapade en klyfta mellan England och arabvärlden och ett planerat bygge av en stor och samlande moské i London sköts upp på framtiden och kunde invigas först 1977. Denna stora och imponerande byggnad i centrala London har blivit en symbol för islams närvaro i staden, men de muslimer som skulle använda den har under tiden flyttat ut till Londons förstäder och kan sällan besöka den.

Muslimer har alltså funnits i Europa sedan 700-talet men det var först på 1960-talet som deras antal ökade på allvar, genom den organiserade invandringen av arbetskraft.

Kulturer och värderingar på agendan; radikal högerpopulism

Det är framför allt ett slags partier som genom att diskutera frågor som nationell identitet, värdegrunder och kulturskillnader har ifrågasatt invandringen och invandrares möjlighet och vilja till integrering, och det är de radikala högerpopulistiska partierna. Dessa har vuxit i inflytande under de senaste decennierna och sedan mitten av nittioalet har deras politiska påverkan ökat i flera länder. De sitter med i regeringar eller bildar underlag för majoriteten. De är inte isolerade som tidigare utan utgör idag en etablerad politisk kraft som påverkar den politiska dagordningen, i synnerhet när det gäller integrations-, invandrings- och flyktingpolitik.

De radikala högerpopulisterna blandar inslag från den parlamentariska högerextremismen med populism. Samtliga lyfter fram motståndet mot invandrare och icke minst motståndet mot det mångkulturella samhället som den viktigaste samhällsfrågan, vilket visas i *Från Le Pen till Pim Fortuyn – högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa* (red. Rydgren/Widfelt 2004, s. 9 ff, 18). De radikala högerpopulisterna har en politisk profil som kombinerar ett etniskt nationalistiskt baserat främlingsfientligt budskap med en populistisk kritik av det politiska etablissemanget. De partier som haft framgång kännetecknas av karismatiska ledare som är skickliga på att utnyttja massmedia och göra anspråk på att föra folkets talan mot eliten.

Populistisk ideologi definierar Rydberg/Widfelt som en avog eller rent fientlig inställning till parlamentarisk demokrati, ofta manifesterad som krav på direktdemokrati. Populismen är alltså inte antidemokratisk som nyfascism eller andra uttryck för utomparlamentarisk högerextremism. Ideologin präglas av föreställningen att »folket« är harmoniskt och homogent och att »eliten« eller »etablissemanget« är väsensskilt från detta folk – samt att det egna partiet är folkets sanna röst. Populismen misstror statliga institutioner och andra etablerade samhällsliga institutioner som politiska partier, politiska institut, universitet och massmedia – allt som kan sättas i samband med eliter, som allmänt uppfattas som korrupta och i avsaknad av folkets »sunda förnuft«. »Politiker bryr sig inte om vad vanligt folk tycker och tänker, särintressen får politikerna att bortse från allmänintresset«. Populisterna förnekar också klasskonflikter och klassintressen som de anser är särintressen (Ibid.,s. 20 ff).

Den *populistiska strategin* är framför allt att gå emot etablissemanget, framstå i opposition utan att direkt vara mot demokratin eller alltför politiskt extrem. Detta är en särskilt viktig strategi för de radikala högerpopulistiska partier som uppstått ur en utomparlamentarisk extremhöger, som franska Front National och svenska sverigedemokraterna.

Partiernas budskap kännetecknas av en etnisk nationalism och tydlig främlingsfientlighet. Den så kallade etnopluralistiska doktrinen tog form inom den Nya högern (Nouvelle droite) i Frankrike under sjuttioalet och spreds främst efter Front Nationals valjarframgångar kring mitten av åttiotalet (Ibid., s. 24). Denna doktrin låg till grund för den nya eller kulturella rasismen och lanserades som alternativ till det gamla biologiskt baserade rastänkandet. Genom att dessutom utgå från den franska vänsterns idé om »la différence« – vilken i sin tur ligger till grund för den mångkulturalism som säger att invandrare ska ha rätt att bevara vanor och traditioner från sina ursprungliga länder om de så önskar – hävdar den etnopluralistiska doktrinen att olika folkslag eller etniciteter måste hållas åtskilda. Om inte försvinner deras unika kulturella karaktärer och de upphör att vara distinkta folktrupper eller etniciteter.

Enligt den franska Nya Högern hotades den franska kulturen och franska traditioner av invandring från det muslimska Nordafrika. Ytterligare ett tema i denna doktrin är att olika kulturer eller etniciteter är inkompatibla och omöjliga att förena i fredlig samexistens. Ett fredligt samhälle kräver enligt doktrinen en etniskt homogen befolkning, invandring leder oundvikligen till ökad kriminalitet och social oro. Rydberg/Widfelt påpekar att deras syn på olika folkslag och etniciteter inte, som i den gamla rashierarkin, nödvändigtvis handlar om högre eller

lägre stående, utan bara som annorlunda och inkompatibla.

Med den här nya ideologin har det varit möjligt för radikala högerpopulistiska partier att föra fram ett främlingsfientligt politiskt budskap utan att bli lika stigmatiserade som gamla rasister varit under efterkrigstiden (Ibid, s. 25 ff).

Vem röstar på populistpartier?

Den nederländske forskaren Marcel H. van Herpen sätter upp fem kriterier för att populistiska partier ska nå framgång (van Herpen 2005). De upptäcker och utnyttjar klyftan mellan behov hos befolkningen (eller delar av befolkningen) och de lösningar som erbjuds av etablerade politiker – en klyfta som ofta är orsakad av ett blockerat politiskt system. I ett tvåparti-system kan läget bli blockerat så att ingen verklig opposition kommer fram, och i samlingsregeringar kan det bli så att man inte uppfattar vilka som faktiskt är ansvariga. Populisterna erbjuder enkla och snabba lösningar och har tydliga strategier för att peka ut syndabockar.

Frågan är vem som röstar på populistpartier. Van Herpen svarar att de som röstar dels är de verkliga offren för sociala problem, dels de som är inbillade offer för samma problem. Det finns också en tydlig överrepresentation av en kategori han kallar »nyrika« som utmärks av att de vill slippa regler och ha tillgång till snabba och enkla lösningar.

Enligt van Herpens uppfattning är populism ett fenomen som uppträder mot bakgrund av att förtroendet för det politiska systemet sviktar i största allmänhet, men också att man värderingsmässigt befinner sig i ett skifte från materialism till postmaterialism och postmodernism. Han har också konstaterat ett samband med ökade migrationsströmmar.

Van Herpen preciserar vad som händer när förtroendet för det politiska systemet sviktar. Partierna förlorar medlemmar, de som stannar är, eller uppfattas vara, karriärister. Det bristande förtroendet drabbar också oppositionspartierna, misstron riktas mer allmänt mot den »politiska klassen«. Konsekvenserna av det minskade förtroendet är att väljarna blir rörligare och mer skeptiska. Det tidigare så utbredda klassröstandet minskar och materiella frågor uppfattas som mindre viktiga. Här kan man notera en värderingsförskjutning till vad filosoferna kallar postmodernism – dvs. från materiella intressen till idéer, kultur och värderingar. Väljarna är bättre informerade än tidigare och kanske därför mer skeptiska, samtidigt som globaliseringen har gjort att handlingsutrymmet för regeringarna blivit mer begränsat. De klarar inte av att infria

löften om att t.ex. minska arbetslösheten. Här ser man ett tydligt mönster i Västeuropa menar van Herpen.

De stora organisationerna, fackliga som politiska, som av tradition utgått från socioekonomiska förhållanden och materiella frågor, förlorar inflytande. Gamla institutioner svarar inte mot de nya problemformuleringarna och inriktningen mot mindre materiella värden. Väljarna är inte längre integrerade i sociala organisationer som påverkar väljarbeteendet, utan de är atomiserade och påverkas från andra håll. Gamla trender håller inte längre och en ny trend är att arbetare röstar på högerpartier och medelklassen på vänstern.

Invandring och säkerhetspolitik inom EU

Invandring, invandringspolitik och integration är kommunicerande kärn såtillvida att om inte integrationen fungerar så ifrågasätts invandringen. Har man inte kontroll över invandringen riskeras integrationen. Utvecklingen inom EU återspeglar även på det invandringspolitiska området vad som händer i de dominerande länderna. Enligt opinionsundersökningarna i Eurobarometern uppfattas invandring som en fråga som rankas högre än terrorism (den Boer 2005).

I en tid av växande oro över uteblivna ekonomiska framsteg och växande arbetslöshet har EU satt fokus på invandring, dels på grund av sambandet med arbetsmarknaden dels på grund av kopplingen till debatterna om nationell identitet (och indirekt förlusten av nationell suveränitet), säger Monica den Boer, professor på Polishögskolan i Amsterdam. Invandring ses alltmör som ett bekymmer och ett säkerhetsproblem, speciellt i förhållande till terrorism men också i växande utsträckning i förhållande till transnationell organiserad brottslighet.

Bland EU:s medlemsstater finns ett brett spektrum när det gäller invandringspolitik. Från nollinvandring till länder, speciellt i Sydeuropa, som har en uttalad politik för ekonomisk invandring – med åtföljande protester från andra i EU (som efter Spaniens beslut att legalisera en stor grupp dokumentlösa invandrare). Delar av ekonomierna är i flera av länderna i stort behov av billig arbetskraft och drar sig inte för att utnyttja dessa rättslösa arbetare. Spaniens agerande uppfattades emellertid av flera, inte minst av Nederländerna, som ett hot mot EU:s kamp mot den illegala invandringen.

Bland EU:s medlemsstater har det visat sig betydligt lättare att komma överens om negativa åtgärder än om positiva. Steg har tagits mot ökad kontroll av invandring inom EU, med resultatet att man fått en mindre liberal invandringspolitik med färre rättigheter och fler skyldigheter för invandrarna.

Kampen mot terrorismen har blivit utgångspunkten för att organisera säkerhet och trygghet, och den Boer talar om »Det ängsliga samhället« som nu framträder och som hänger nära samman med »Risksamhället«, där katastrofen som annars är ett exceptionellt fenomen, blivit normen. Uppfattningen om risk och rädsla grundas, enligt den Boer, på en relativ förlust av säkerhet och tillit i ett samhälle som blir alltmer anonymt och globaliserat. »Det ängsliga samhället« utgår i sig från en tro på ett trygghetens Utopia, där medborgarna kan leva i ömsesidig fred, tillit och solidaritet.

Ett avgörande inslag i debatten om vägen till ett nytt samhälle är huruvida trygghet är ett ideal inom räckhåll eller om det är en utopisk illusion. Oron över invandringsfrågor håller på att bli ett hinder i den europeiska integrationsprocessen och har blivit ett lätt mål för inrikespolitiker som försöker stärka den nationella identiteten, på bekostnad av invandrade befolkningar. Risksamhällets utopi är märkligt negativ och defensiv och handlar inte längre om att nå något gott utan om att undvika det värsta onda.

Ur ett nationellt säkerhetsperspektiv är radikaliseringen inom vissa grupper en oroande fråga liksom att många »jihadister« är västeuropeiska medborgare och att muslimska invandrare är otillräckligt integrerade, vilket lett till både samhälleliga och geografiska ghetton. När man inom EU analyserar säkerhetsåtgärder talar man framför allt om en växande grupp alienerade medborgare – en »assimilation i motstånd«, säger den Boer.

EU har all anledning att särskilt uppmärksamma statusen för de många invandrare utan dokument som lever och arbetar i Europa, menar den Boer. Även dessa omfattas av grundläggande mänskliga rättigheter och nationalstaterna måste ge dem skydd utifrån dessa rättigheter. Integrationsstrategin borde därför vara tydlig när det gäller minimirättigheter för odokumenterade invandrare, särskilt vad gäller skydd i arbetslivet i händelse av oreglerade anställningar.

EU:s ansträngningar att bekämpa illegal invandring har överskuggat åtgärderna som syftar till att förebygga orsaker till flyktingskap och förbättra flyktingskyddet i så kallade tredjeländer. Kriget mot terrorismen har satt säkerhetsfrågorna överst på agendan i alla länder, med restriktioner rörande den fria rörligheten för personer som resultat. Säkerhetspolitiken har tagit över invandringskontrollen, vilket resulterat i att man investerat enorma summor för att öka antalet gränsvakter, stärka övervakningen till havs, införa övervakningsutrustning, biometriska identitetskort och fingeravtryckskontroller.

Del II

Från fransk republikanism till kanadensisk mångkulturalism

Frankrike:

Den republikanska modellen lutar till den generella politiken

Invandringshistoria

Under tiden efter andra världskriget var det ekonomisk boom i de krigshärjade länderna. Brist på arbetskraft i Frankrike ledde till omfattande import av arbetare från Nordafrika. Oljekris och ekonomisk stagnation i början av sjuttitalet ledde till stopp för arbetskraftsinvandringen här som på många andra håll. Arbetskraftsinvandrarna, som till en början bestod av ensamstående unga män, tog då möjligheten att ta dit sina familjer enligt rätten till familjeåterförening. Invandring via familjeanknytning kom att växa under åttiotalet.

Det var först då man började tala om »invandrare« i Frankrike och om »andra generationens invandrare«. När man idag talar om andra generationen menar man inte barnen till belgare, spanjorer eller ens asiater utan framför allt barnen till muslimska invandrare. Barn till föräldrar som blivit arbetslösa, som bor i nedgångna förorter, som presterar sämre i skolan och som svarar för en oproportionerligt hög kriminalitet. Frankrike har den största andelen muslimska invandrare i Europa, ca 8 procent. Invandrarna kommer framför allt från tidigare franska kolonier i Afrika, de flesta från Maghreb, den arabisktalande norra delen.

Fransk republikansk integrationsmodell

Republikens värdegrund

I Frankrike finns en stark medvetenhet om republikens grundläggande värderingar (Favell 1998, s. 45). Den gemensamma franska värdegrunden har sina rötter i upplysningens univer-

sella värden. Universalismen är huvudprincipen för politiken – allas lika värde och likabehandling. Integration av invandrare i det universalistiska nationella samhället har förutsatts gå via det fullvärdiga politiska medlemskap som medborgarskapet utgör, och inte kräva någon särskild integrationspolitik (Ibid, s. 26). Är man inte fransk medborgare antas man vilja bli det så fort möjligt. Att någon skulle välja att inte bli fransk medborgare ingår inte i denna föreställning.

Mångkulturalism ses i Frankrike som motsatsen till den universalistiska franska politiken, där likabehandling är fundamentet. En statsstödd mångkulturalistisk politik som den i Storbritannien ses som ett hot och som något som leder till splittring, där etniska minoriteter tillåts marginalisera sig själva. Mångkulturalism (eller *kommunitarism* som man hellre säger här) leder enligt franskt synsätt till en politik som genom sin etniska och rasmässiga kategorisering bibehåller rasism och underordning. Kommunitarism, där olika grupper är relativt självstyrande utifrån särskilda grupprättigheter, framstår som den extrema motsatsen till den individuella friheten, den universalistiska värdegrunden och det republikanska medborgarskapet. Kommunitarism är något som den liberala staten måste bekämpa och som ledande franska politiker ofta markerar emot.

Fram till början av 2000-talet har det inte varit så mycket tal om integration från de etablerade partiernas och regeringarnas sida. Det parti som tidigare fört upp invandrings- och integrationsfrågor på dagordningen har varit radikala högerpopulistiska Front National och då i starkt invandrings- och främlingsfientliga kampanjer.

Den franska »integrationsmodellen« förutsätter att invandrare på eget initiativ lär sig det franska språket och hur det franska samhället fungerar för att så småningom bli franska medborgare. Enligt denna modell tillhör avvikande kulturer och religioner privatsfären. Integrationen har man förväntat sig ska ske mer eller mindre automatiskt via utbildningssystemet. Invandrare ska skolas in i det franska samhället på samma sätt som infödda, och har varken ansetts behöva eller kunna kräva några säråtgärder på grund av sitt invandrarskap.

Den offentliga sektorn och staten är religiöst neutrala. Sekularismen (*la laïcité*) är en av hörnstenarna i den franska politiken. Religionerna tillhör i Frankrike privatsfären sedan kyrkan skildes från staten genom lagen om sekularism 1905. Den här lagen har kommit att prövas i flera omgångar i samband med den återkommande debatten om muslimska skolflickors huvuddukar. År 2004 förstärktes och förtydligades den ytterligare en lag om religiösa symboler och manifestationer.

Lagens betydelse i det moderna Frankrike kan illustreras av

att man 2005 firade hundraårsminnet av den. Dåvarande premiärminister Jean-Pierre Raffarin tog i ett tal särskilt upp förhållandet mellan religion och fransk sekularism. Han sa bland annat att sekularismen präglar hela den franska samhällsstrukturen, men att det inte betyder att religion inte får finnas, utan att sekularismen är »grammatiken enligt vilken religionerna måste böja de republikanska värdena« (Raffarin 2005).

Lagen om laïcité är enligt Raffarin ett av fundamenten för det sociala kontraktet mellan stat och medborgare som hela samhället vilar på. Den offentliga sfären måste vara religiöst neutral. Republiken erkänner inte, avlönar inte, understödjer inte någon speciell religion. Religionsfriheten är oskiljbar från en neutral offentlig sfär. Detta fundament får inte ifrågasättas enligt den franske premiärministern. Efter de återkommande debatterna om skolflickors huvudbonader och protester från muslimska grupper hade Raffarin emellertid gett forskare i uppdrag att fundera över republikens (statens) relation till religionerna och frågorna om integration, sociala spänningar och religionsfrihet, yttrandefrihet och den sekulära offentligheten.

Sekularismen är inte emot religioner och religioner har en social funktion, sa Raffarin vidare i sitt jubileumstal. Sekularismen står inte för en offentlig ateism, men det offentligas ansvar är å andra sidan att alla religioner ska visas respekt. Sekularismen är ett försvar för åsikts- och samvetsfriheten. Alla religioner har lika rättigheter oavsett status, hur gamla de är eller hur många trosfränder de har. Sekularismen är verktyget som fungerat i över hundra år och som legitimerar staten genom att den är opartisk, när det gäller att reglera sociala spänningar som berör åsiktsfrihet, yttrandefrihet och religionsfrihet. Den tillåter alla medborgare att fritt leva efter sin tro eller sin avsaknad av tro. Religionerna måste kunna uttrycka sig inom ramen för den sekulära republiken.

I det demokratiska samhället kan inte religionerna påbjuda tvingande regler för medborgarna i det sociala livet. När det uppstår tveksamheter bör den republikanska staten ingripa. Här hänvisade Raffarin till debatten och statens agerande när det gällde muslimska huvuddukar och andra religiösa symboler i skolorna. Denna syn på statens roll innebär å andra sidan inte att religiösa företrädare inte kan uttrycka sig i samhällsfrågor. Det viktiga är emellertid den offentliga dialogen och här hänvisade Raffarin till inrikesministerns ansträngningar att samla de islamiska grupperna i en fungerande organisation. »Det är inte staten som ska organisera men det är statens ansvar att en religion som utövas av miljoner medborgare (att dess företrädare) har tillgång till kanaler till statsmakten«.

Nationell identitet – republikansk identitet

Den gode medborgaren i Frankrike är enligt de republikanska idealen en självständig individ som bekräftar sin franska nationalitet genom visst politiskt deltagande, där den individuella kulturen är underordnad det sociala kontraktet med staten (Favell 1998, s. 41 ff). Enligt den här föreställningen är individen självständig i relation till sin specifika uppväxt och fri att välja sin egen kultur. I den franska retoriken talas inte så mycket om nationell identitet som om republikansk.

Den republikanska identiteten måste accepteras klart och tydligt, sa Raffarin i talet om sekularismen. Den republikanska identiteten är idag »Frankrikes identitet, ett land präglad av sina rötter, sin tradition och sin vilja att leva tillsammans«. Alla debatter kring sekularismen ställer enligt honom också frågan om kommunitarismen och dess utmaningar mot republiken. Identiteter grundade på religiösa eller ickereligiösa principer kan ifrågasätta den nationella sammanhållningen genom att hylla sociala praktiker, som är oförenliga med principen om neutralitet, jämlikhet och individernas frihet. Raffarin menade att svaret på frågan om kommunitarismen (eller mångkulturalismen) är komplext, men utan att specificera på vad sätt.

Premiärministern sa vidare att det var därför som inrikesminister (de Villepin) hade bifallit inrättandet av en fond för att ge förutsättningar för muslimska kultplatser, något som skulle kunna uppfattas som ett avsteg från principen om statens neutralitet. Raffarin betonade emellertid att det inte handlade om att ändra lagen om *laïcité* utan om åtgärder inom lagens ram – på samma sätt som regeringen sett till att utbilda imamer i franska språket och franskt samhällsliv. Enligt uppgift från inrikesministern fanns det 2004 ca 1 200 praktiserande imamer i Frankrike, och av dessa behärskade en tredjedel inte det franska språket, vilket de Villepin ansåg vara »oacceptabelt för vår republik«.

Idag har alla som invandrat och är legalt bosatta, efter viss kvalifikationstid, tillgång till det franska medborgarskapet och kan (enligt retoriken) betraktas som fransmän. Den franska nationaliteten är en fråga om *frivillig* anslutning, inte om etnisk eller kulturell tillhörighet. Det franska medborgarskapet anses helt överordnat etniska tillhörigheter, och begreppet *mångkulturalism* är i den franska politiska debatten snarast ett skällsord.

Det är alltså den republikanska statens uppgift att garantera individens frihet och att det uppväxande släktet får möjlighet att träffa självständiga val. Redskapet för att fostra fria och självständiga medborgare har framför allt varit utbildning. Utbildningen ska, för att möjliggöra utvecklingen till självständiga individer, stå stadigt på den republikanska värdegrunden

där principen om statens, dvs. skolans, religiösa neutralitet är ett av fundamenten. Något som tydligt illustrerats av reaktionerna och debatten som uppstod efter det att muslimska flickor kommit till grundskolan iklädda huvuddukar.

De muslimska kvinnornas huvuddukar har i Frankrike kommit att stå som symbol för mångkulturalismen eller kommunitarismen. Ska de tillåtas i offentliga arbeten och i skolorna, eller inte? På åttiotalet var debatten intensiv i frågan och den återkom 2004, då några skolflickor krävde att få bära sina huvuddukar i skolan. Regeringen Raffarin fick då, trots starka protester från företrädare för muslimska grupper, igenom en särskild lag som tydligare än tidigare markerade att skolan ska vara religiöst neutral. Det är sekularismen som är grundprincipen och religiösa symboler är inte tillåtna.

Så långt republikens värdegrund; allas lika värde, individens frihet och likabehandling som grundregel inom den republikanska staten. Invandrare behöver bara lära sig språket och hur man lever i det franska samhället, så kan de efter några år bli franska medborgare. En frivillig handling, ett medborgarskap utan krav på blodsband eller specifik etnisk tillhörighet. Många har emellertid fått anledning att konstatera att det faktum att man blivit fransk medborgare eller till och med fötts i landet inte betyder att man accepteras som »fransman«. Ungdomsrevolten senhösten 2005 handlade till stor del om just detta.

Integrationsmodell ifrågasatt

Frankrike har länge framstått som urtypen för den liberala staten, där individens *formella* rättigheter och skyldigheter ska garanteras och där målet är att ge lika möjligheter men inte garantera lika utfall. I Frankrike har aktörerna i den politiska debatten länge vägrat tolka förekomsten av ghetton, fattigdom, arbetslöshet m.m. som något som har med integration eller brist på sådan att göra. Ämnet integration, i meningen invandrarers delaktighet i det franska samhället, har över huvud taget varit tämligen frånvarande i den politiska debatten.

Front National vinner väljare

På sjuttioalet stagnerade den ekonomiska utvecklingen med oljekris och stigande arbetslöshetsprocent. Att den ekonomiska stagnationen inte var någon tillfällig konjunktursvacka gick upp för det politiska etablissemanget först på åttiotalet. När socialistpartiet kom till makten lyckades det inte vända trenden vilket förstärkte en upplevelse av att det inte fanns något reellt politiskt alternativ, konstaterar Rydgren (Rydgren/Widfelt 2004, s. 28 ff).

Det var en gynnsam grogrund för det högerradikala populistpartiet Front National. Fronten står som prototypen för de radikala högerpopulistiska partierna. Genombrottet kom efter valet 1983 då partiet fick närmare 17 procent av rösterna lokalt i Dreux och över 11 procent i delar av Paris. Året därpå fick de över 11 procent i Europavalet. Dessa framgångar kom att inleda den nuvarande vågen av radikal högerpopulism.

Front Nationals ledare, Jean-Marie Le Pen, har ett långt politiskt förflutet med start i den populistiska poujadiströrelsen från femtiotalet och motståndet mot Algeriets självständighet samma decennium. Det fanns också trådar ännu längre tillbaka till förkrigstidens högerextremism och radikala nationalism i Frankrike. Fronten bildades 1972 som en frontorganisation till högerextrema Ordre Nouveau, nya ordningen, som i sin tur bildats i slutet av sextiotalet och som tagit ledningen bland de splittrade högerextrema krafterna. Syftet med Front National var att nå väljare med ett parti som var mindre sammankopplat till mellankrigstidens nazistiska och fascistiska partier. Framgångarna lät emellertid vänta på sig till in på åttiotalet.

Efter framgångarna för Front National i kommunalvalet 1983 beslöt den traditionella högern att alliera sig med fronten för att besegra socialistpartiet. Detta gav partiet en plats på den nationella scenen, det blev synligt och legitimt, något som blev avgörande för dess framtida politiska betydelse. Framgångarna drog till sig intellektuella och funktionärer från Nouvelle Droite, nya högern, vilket gav fronten en organisatorisk stomme av politiskt erfarna aktivister, säger Rydgren. I parlamentsvalet 1986 fick fronten närmare 10 procent och 35 mandat i nationalförsamlingen. I presidentvalet 1988 fick Le Pen över 14 procent av rösterna i första omgången osv. I slutet tappade fronten en del stöd i opinionen. Le Pen hade då väckt en del reaktioner med sina rasistiska och antisemitiska uttalanden. I mitten av nittiotalet fick fronten ett andra genombrott då Le Pen fick 15 procent i presidentvalets första omgång och då partiet lyckades få majoritet i tre städer.

Front National hade i slutet av nittiotalet ett stabilt stöd av omkring 15 procent av väljarna, fyra borgmästare i tämligen stora städer och ca 2 000 kommunala och 250 regionala fullmäktigeplatser (Rydgren 2004, s. 33). I det läget splittrades fronten. En grupp under Bruno Mégret ville närma sig den traditionella högern i protest mot Le Pens konfrontationsstrategi. En stor del av de intellektuella och aktivisterna från Nouvelle Droite lämnade fronten, som nu också fått konkurrens från en annan högerutbrytning, med en något mindre extrem version av frontens program.

I Europavalet 1999 fick Front National endast 6 procent, en

tydlig nedgång. Först efter terrorattentatet i USA och en valkampanj inriktad på lag och ordning ökade Le Pens stöd igen. I första omgången av presidentvalet 2002 fick han nära 17 procent, mer än socialisten Lionel Jospin. Först efter det att socialistpartiet beslutat sig för att stödja högerpartiernas kandidat, Jacques Chirac, kunde Le Pen slå ut. I parlamentsvalet samma år fick fronten drygt 11 procent.

Front Nationals program fokuserar på två centrala teman. Det ena är att den nationella identiteten hotas – av såväl invandrare som av globaliseringen. Den andra är att det politiska etablissemanget erövrat makten från »folket« och att endast fronten kan återta den. Frontens uppkomst underlättades av en befintlig och latent främlingsfientlighet som trädde fram i ljuset under åttio- och nittioalet. Anledningen till det och till att frågan hamnade på landets politiska dagordning måste också sökas i andra partiers agerande, menar Rydgren. Det var inte fronten som politiserade invandrarfrågan på egen hand. Till det var partiet länge för litet och marginaliserat. Det var heller inte de högerintellektuella i Nouvelle droite. Men det var fronten som framställde invandringen som en fråga om ett kulturellt och etniskt försvar av Frankrike.

De traditionella högerpartierna hade i slutet av sjuttioalet tagit initiativ för att minska antalet invandrare, bland annat genom statliga bidrag till återvändande. De hade också försökt ändra medborgarskapslagen, vilket ledde till en diskussion om »franskhets« och medborgarskap. Socialistpartiet hade i slutet av sjuttioalet fått problem med sin positiva inställning till invandring, och kommunistpartiet förde en kampanj mot invandring där invandrarna framställdes som problem, som några som konkurrerade om allt knappare resurser (Ibid, s. 51 ff).

Invandringen hade länge varit en teknisk fråga för byråkrater och experter, styrd genom förordningar. Den enda lag som fanns var en mot rasdiskriminering från 1972. Efter valet av Giscard d'Estaing till president 1970 deklarerade den borgerliga regeringen att invandringen skulle stoppas – temporärt. Sju år senare bestämde den att stoppet skulle permanentas. Regeringen försökte också förmå invandrare i landet att återvända till sina ursprungsländer genom särskilda bidrag till återvändande. Frågan om invandring och invandrare hade hamnat på den politiska dagordningen och definierades som ett problem. Även socialistpartiets agerande bidrog till politiseringen. Socialisterna hade ett förslag om lokal rösträtt för bofasta utländska medborgare.

När Francois Mitterand kom till makten 1981 försökte man lägga fram förslaget, men möttes av en våldsam fientlighet från de traditionella borgerliga partierna och inte direkt av uppskattning från kommunistpartiet. Förslaget föll, men socialist-

regeringen som var positiv till invandrare beslutade samma år om amnesti för illegala invandrare som kommit till Frankrike före ett visst datum och som kunde visa att de hade anställning. Socialistpartiet var det enda som talade om mångkulturalism – oftast i termer av »rätten att vara annorlunda«. Alla invandrargrupper skulle ha rätt att behålla sin speciella kultur.

Den invandrarvänliga politiken bidrog till politiseringen och polariseringen. Idéerna bakom mångkulturalismen väckte motstånd. Rösträtt för invandrade skulle devalvera medborgarskapet och »rätten att vara annorlunda« bekräftade de främlingsfientliga nationalisternas påstående att ickeuropeiska invandrare inte ville integreras och därför hotade den franska nationella identiteten. Kommunistpartiet definierade invandringen som en källa till sociala och ekonomiska problem och menade att invandringen förvärrade bostadsbristen, arbetslösheten, problemen i skolan och ökade kostnaderna för socialbidragen – något som också utnyttjades av Front National. Frågorna om invandring och integration blev kvar på den politiska agendan och det var slut på det tidigare samförståndet i invandrapolitiken.

Front Nationals framträdande på den politiska arenan sammanföll med att lojaliteten till de etablerade partierna minskade. Valdeltagandet sjönk dramatiskt under åttiotalet och fronten blev partiet som ifrågasatte den »politiska klassen«. Minskad ekonomisk tillväxt och krympande utrymme för politiska reformer bidrog till att det var svårt att finna någon avgörande politisk skillnad mellan höger- och vänsterpartier. Politiken kom att handla alltmindre om sociala och ekonomiska frågor och alltmer om kultur, nationell identitet och invandrares bristande förmåga eller vilja till integration.

Den franska väljarkåren hade varit kluven inför invandringen sedan början av åttiotalet, men det var först när fronten artikulerade motståndet som frågan blev avgörande för hur man röstade. År 1984 hade endast 6 procent svarat att invandrarfrågan avgjorde deras val. Fyra år senare hade siffran stigit till 22 procent. Efter »slöjaffären« 1989, de muslimska flickor som kom till skolan iklädda sin religiöst motiverade huvudduk och därför stängdes av från undervisningen, blev invandringen den näst viktigaste frågan på väljaropinionens prioriteringslista.

Den nationella identiteten är etnisk

Kärnan i Front Nationals ideologi är enligt Rydgren den etnonationalistiska identiteten. Nationens och familjens rättigheter går före individens. Fronten går här på tvärs emot en av stöttepelarna i republikens värdegrund: att basen är individens rättigheter och skyldigheter, något som man talar tyst om. Där emot går partiet hårt åt Förenta Nationernas förklaring om de

mänskliga rättigheterna – något som frontens ideologer menar är socialistisk propaganda.

Enligt Front National är det familjen som utgör samhällets bas (Ibid s. 41). Individualismen är av ondo. Ideologin lär att män och kvinnor har olika roller att fylla, något som bestäms av biologiska och kulturella realiteter. Kvinnornas roll är att föda och uppfostra barn, sköta hem och ta hand om sin make. Fronten har varit djupt engagerad i de sjunkande födelsetalen. Frankrike och västvärlden håller enligt partiet på att begå självmord som »folk«. Det skapas ett tomrum som fylls med invandrare. Därför är det nödvändigt att franska kvinnor föder många franska barn. Abort är oacceptabelt. Partiets socialpolitik går ut på att uppmuntra kvinnor att lämna arbetsmarknaden och de bör inte räkna med att den offentliga sektorn ska serva med barnomsorg och uppfostran.

Frontens ekonomiska program har däremot förändrats från att ha präglats av antimarxism, skattemotstånd och ekonomisk liberalism till att varna för marknadsekonomin skadliga följder. En oreglerad marknadsekonomi ses nu som ett hot som bidrar till nationens upplösning. Globaliseringen har ersatt marxismen som huvudfiende. Fronten säger sig acceptera demokratin som styrelseform men inte i dess representativa form utan mer som direktdemokrati. Genom fler folkomröstningar vill man »befria folket från den politiska klassen, från korruptionen«.

Nationalismen är kärnan i ideologin. Fronten talar i parti-programmet 1985 om nationen som den »gemenskap av språk, intressen, ras, minnen och kultur där människan blomstrar. (En person) är knuten till den via rötter och via de döda, dess förflutna, dess arvsanlag och arv. Allt som nationen förmedlar till människan vid födseln har redan ett oskattbart värde«. Bara de som är födda av franska föräldrar ska få franskt medborgarskap. Fronten vill stoppa all ny invandring och de barn till invandrare som är födda i Frankrike ska bara få stanna om de assimileras fullständigt i det franska samhället. Eller som Le Pen uttryckte det i ett tal till invandrare med nordafrikanskt ursprung 1997:

Om ni är lojala mot Frankrike, om ni älskar det, tillägnar er dess lagar, moral, språk och tänkesätt; kort sagt om ni integrerar er fullständigt, kommer vi inte att vägra er vara en av oss, så länge det finns en gnista av kärlek och inte endast ett materiellt intresse av att vistas här. Men om ni är lojala mot era rötter – vilket jag förvisso respekterar – och om ni bara låtsas följa våra lagar, och behåller er moral och kultur för er själva, då är det bättre att ni återvänder hem, eftersom det i annat fall kommer att sluta mycket illa. (Ibid s. 44.)

Fronten övertog vänsterns honnörsord om »rätten att vara annorlunda« men hävdade att det bara fanns ett sätt att bevara de nationella olikheterna – att hålla folk åtskilda. Alla »främmande« element måste utestängas. Partiet vill därför ha »nationell kvotering«, där man gynnar etniskt franska medborgare – »Fransmännen först« – och diskriminerar invandrare och franska medborgare med utländskt ursprung. Fronten presenterar sig sedan slutet av nittioalet som ett välfärdsparti, men välfärden ska förbehållas etniska fransmän.

Det största hotet enligt Front National är globaliseringen (»mondialismen« enligt franskt språkbruk) och internationa- lismen. Den står för nationernas undergång, gränsernas avskaf- fande och sammanblandning av raser, kulturer och folkslag. Fronten var tidigare ganska positiv till EU men där har man ändrat sig och formulerar frågor om unionen i främlings- fientliga och etnonationalistiska termer – och som ett hot mot Frankrikes nationella identitet. I stället vill man ha en lös kon- federation, ett »Nationernas Europa« där varje nation bevarar sin nationella identitet.

Framför allt är det invandringen från muslimska länder som hotar den franska identiteten enligt fronten. Muslimer anses så kulturellt annorlunda att det är omöjligt att assimilera och inte- grera dem i den franska kulturen. De muslimska invandrarna anses särskilt farliga eftersom de envisas med att hävda rätten att behålla sin religion och därmed sina kulturella särdrag. Det finns i frontens retorik mot invandringen spår av den gamla biologiska rasismen liksom av antisemitism. På partikonfe- rensen 1990 gav hälften av delegaterna uttryck för åsikten att »det finns underlägsna och överlägsna folkslag« och 80 procent ansåg att »den ekonomiska makten ligger i judarnas händer«. På partiets sommaruniversitet 1996 sa Le Pen att han trodde på »rasernas ojämlikhet« eftersom »all historia visar att de inte har samma förmåga att utvecklas« (Ibid s. 58).

Stödet för Front National

Valet 1988 var en vändpunkt, konstaterar Rydgren. Tidigare kännetecknades Front National och dess väljare av politisk pro- test. De som stödde partiet i början var relativt välbeställda och välutbildade och protesterade mot de borgerliga partierna som man menade blivit alltför sociokulturellt liberala och »mjuka«. Det var väljare som var besvikna efter vänsterns seger i valet 1981. Många av dessa återvände till sina vanliga partier efter 1984. Först i 1988 års val kan man se att frontens väljare dels är påfallande mer proletära, dels väljare som lockats av det etno- nationalistiska, främlingsfientliga och populistiska budskapet. Här återfanns många lågutbildade och missgynnade grupper i det postindustriella samhället, menar Rydgren (Ibid s. 35).

I presidentvalet 2002 förlorade Front National framför allt unga väljare och akademiker men vann äldre och affärsidkare, visar H. Le Bras i *Une autre France* (van Herpen 2002). Det var inte de arbetslösa som röstade på fronten utan väljare som levde i grannskap som var i kris. Pendlare utan socialt liv, invånare i utsatta, underutvecklade, isolerade och alienerade områden med stor omflyttning. Det fanns inget direkt samband med invandratäthet. Ibland bodde där många invandrare, ibland inga alls. Le Bras slutsats är att det är en social desintegration, där människor lever utan kontakter med sin omgivning, som gynnar Front National.

Värderingar i centrum

Antalet muslimer utgör ca 8 procent av den franska befolkningen, muslimerna utgör därmed en större andel av befolkningen i Frankrike än de gör i något annat västeuropeiskt land. De flesta muslimska invandrare kommer från forna franska kolonier i Nordafrika. Dessa invandragrupper bor i nedslitna förortsområden och deras sociala liv begränsas till en krets av likasinnade landsmän. Mödrarna arbetar sällan utanför hemmet. Många elever klarar inte den grundläggande utbildningen. Kritiken av den franska grundskolan har varit intensiv under senare år. Det förekommer mycket våld och uttryck för rasism mellan olika etniska grupper. Dessa barns liv är fyllda av motsättningar, upplevelser av mindrevärde som föder aggressivitet och växande krav på respekt. Här finns en förklaring till att islam vuxit sig stark i Frankrike och varför döttrar väljer att bära slöja för att visa sin tillhörighet (Lötmarker 2005).

Invandrades integration har enligt franska myndigheter framför allt handlat om integration i den franska kulturen, om ett anammande av republikens värdegrund. Officiella rapporter har koncentrerat sig på frågor om medborgarskap och vad som uppfattats som problem med kulturell pluralism. Det har handlat om filosofiska frågor och republikanska principer och man har inte studerat invandrades levnadsförhållanden, sociala och ekonomiska problem som arbetslöshet, bostadsbrist, bristande jämlikhet och diskriminering.

Rasism har från etablissemangets sida visserligen betraktats som ett brott mot de universella mänskliga rättigheterna och mot lagarna, men inget som staten eller samhället har ansvar för eller som bör åtgärdas lokalt. De som tjänat på denna brist på åtgärder är militanta islamister som arbetar med socialt bistånd i utsatta områden och som tar hand om arbetslösa och skolkande unga för att de inte ska hamna i kriminalitet, konstaterar Favell (Favell 1998, s. 40 ff). De islamistiska rörelserna sätter upp sina egna politiska mål och artikulerar de marginaliserades frustration.

En annan konsekvens av koncentrationen på republikens värdegrund är den återkommande debatten om huruvida religiösa symboler i skolan är förenligt med fransk lag och republikansk tradition med. Den symbol som i första hand diskuterats har varit »slöjan« eller huvudduken i franska grundskolor. Socialistregeringen Jospin, bad på nittiotalet högsta myndigheten (Haut Conseil) om ett utslag huruvida bärandet av »slöja« var förenligt med konstitutionen. Utslaget blev att huvudduken inte stod i motsättning till den lag som garanterar sekularismen i grundskolan – med tillägget att rektorer lokalt kan förbjuda slöja i vissa lägen, med hänvisning till ordningssituationen i klassrummet (Ibid, s. 180).

Under åttiotalet samlades vänstern och delar av det franska civilsamhället i SOS Racism under parollen *Rör inte min kompis*, en kampanj mot diskriminering av invånare med invandrarbakgrund som också fick spridning till andra västeuropeiska länder. Kampen mot diskrimineringen, i första hand vad gällde löner, hade tidigare förts av invandrade arbetare, i ett första skede från Algeriet (slutet på femtiotalet), i organisationen FAS (Aktionsfonden för muslimska algeriska invandrare) – en kamp som senare vidgades till andra invandrade arbetare (FASILD 07/05). SOS Racism framstod länge som representant för antirasismen och även för försvar av kulturell pluralism, bland annat av muslimska flickors rätt att bära huvudduk i skolan. Under nittiotalet (och efter Gulfkriget) har den arabiska opinionen i Frankrike blivit alltmer splittrad mellan militanta islamister med en tydlig politisk agenda, och mer moderat inriktade muslimer som skiljer på religion och stat. När flera av de islamistiska organisationerna i Frankrike ställde sig på Saddam Husseins sida i Gulfkriget ändrade SOS Racism uppfattning om rätten att bära huvudduk i skolan (Ibid, s. 180 ff).

Syftet med lagen från 15 mars 2004, som tydligare än den gamla lagen om sekularism anger ramarna för religiösa symboler i skolan, var enligt dåvarande premiärminister Raffarin inte att begränsa möjligheten att manifesteras sin tro, utan att förebygga och avvärja riskerna för kommunitarism inom skolsystemet liksom ifrågasättandet av jämlikheten mellan kvinnor och män. I samma anda undertecknade ungdoms- och idrottsministern en skrivelse för att främja tillgången till olika aktiviteter för både kvinnor och män.

Vid skolstarten 2004 kom 635 flickor i huvudduk, meddelade utbildningsminister Fillon (Le Parisien 040920). I slutet av september hade 534 fall reglerats – flickorna följde sina kurser och respekterade lagen. Återstoden av flickor i huvudduk tas emot av skolorna men oftast inte i klasserna. Utbildningsministern säger att lagen tillämpas och ska tillämpas men att han hoppas att det blir så få fall av avstängningar som möjligt. Dialogen

fungerar och alltfler elever accepterar att de måste respektera lagen. Ministern sa också att före lagens införande så var ansvariga för vissa muslimska organisationer emot den. Efter att den trätt i kraft respekterar de den och opinionen bland fransmännen visavi de muslimska grupperna har efter detta blivit positiva.

Få länder i världen har så svårt som Frankrike att ta itu med sitt koloniala förflutna konstaterar Dagens Nyheters europakorrespondent Ingrid Hedström (Dagens Nyheter 060121). »Frankrike är den gamla kolonialmakten och de hatar det verkliga«. Hon illustrerar med den intensiva debatt som rasar i Frankrike om den lag från 2005 som säger att franska skolelever ska undervisas om den »positiva roll« som den franska koloniseringen spelat i kolonierna. Franska historiker är splittrade i frågan men både premiärminister och inrikesminister har tillsatt utredningar för att fundera på vad man ska göra med den omstridda lagen, även om president Chirac redan deklarerat att den ska skrivas om.

En (ny) modell för integration

Den franska »integrationsmodellen« utgick tidigare något förenklat från tanken att den generella politiken, med utbildning som främsta redskap, var tillräcklig, såråtgärder onödiga och rent av kontraproduktiva för integrationen av invandrare. Dessa förväntades ha det franska medborgarskapet som mål, vilket skulle göra dem till fransmän och därmed skulle integrationen vara avklarad.

Under det nya millenniets första år blev det emellertid allt tydligare att situationen för många invandrade i det franska samhället präglades av stora sociala och ekonomiska problem. Trots viss ekonomisk tillväxt var arbetslösheten stabilt hög och i genomsnitt omkring 10 procent. Alltfler rapporterade om att arbetslösheten bland invånare med utländsk bakgrund var flerfaldt högre. Bostadsmarknaden var, speciellt i storstäderna, ett krisområde. Bränder med dödsoffer som följd i otjänliga flerfamiljshus i Paris, där människor med afrikanskt ursprung hade sökt en tillflykt väckte starka protester framför allt från invandrade grupper. Kritiken mot utbildningssystemet och det växande antalet ungdomar (i synnerhet unga med utländskt ursprung) som gick ut grundskolan utan betyg var likaså stark.

När Front Nationals ledare, Jean-Marie Le Pen, vann över socialisten Lionel Jospin i presidentvalet hösten 2002 och endast förlorade i andra omgången genom att socialisterna stödde den borgerliga kandidaten, Jacques Chirac, tyckte både den nytillträdde presidenten och regeringen att det fanns anledning att se över både invandrings- och integrationspolitiken.

Det handlade emellertid inte om någon omprövning utan om att »blåsa nytt liv« i den republikanska modellen, enligt presidenten. Integrationen skulle bli ett prioriterat område. Chirac uttryckte omsorg om både kontrollen av invandringen och om valet av en »broderlig, generös integration enligt den republikanska modellen för dem som lagligen önskar bosätta sig i Frankrike« (Chirac 2005).

Endast några dagar efter presidentens uttalande annonserades inrättandet av ett Högsta råd för integrationen (Haute conseil à l'intégration, HCI) som ska verka för ett erkännande och främjande av den kulturella mångfalden. Grunden för den franska integrationspolitiken skulle emellertid vara densamma: den franska republikanska värdegrunden. Markeringarna mot mångkulturalism (eller kommunitarism) var fortfarande starka från ledande politiskt håll.

Regeringen lät även inrätta ett Islamiskt råd (Conseil Français de confession musulmane, CFCM) för att få en officiell partner i dialogen med de franska myndigheterna. Inrikesminister Sarkozy krävde en »fransk islam«. Imamer måste utbildas i Frankrike, tala franska och förstå den franska republikanska traditionen. »Vi vill inte ha en underjordisk islam, vi vill inte ha en garageislam.« Han har senare inte tvekat att slå till mot radikala islamister (»integrister« som de kallas i Frankrike) utan beslutat utvisa ett antal radikala imamer som anses motverka integrationen.

Integrationsfrågornas nyvunna vikt fick regeringen Raffarin att beställa en utredning om läget i nationen vad gällde invandrade invånare. Resultatet visade enligt premiärministerns egen utsaga det uppenbara, att Frankrike alltför länge negligerat integrationspolitiken.³ Det Raffarin efterlyste var en republikansk modell för integration som svar på alla »kommunitaristiska tendenser«. Alltså ingen ny modell, republikanismen var fortfarande grunden men den nya satsningen på den gamla modellen skulle däremot innefatta en rad åtgärder för att bättre integrera legala invandrare i det franska samhället.

- För att främja integration av invandrare skulle regeringen
- tillsätta en interministeriell kommitté 2003 (den första inom området sedan 1990!)
 - införa ett mottagnings- och integrationskontrakt riktat till samtliga nyanlända invandrare
 - formulera en nationell strategi rörande lika möjligheter när det gäller utbildning och arbete
 - inrätta en myndighet mot diskriminering, HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations)

3 Underlag finns i Séguinrapporten, 041213 www.premierministre.gouv.fr.

- förbereda ett Nationellt centrum som visar på historien och betydelsen av invandringen (öppnar 2007). Detta riktar sig framför allt till fransmän med invandringsbakgrund och syftar till att styrka deras identitet som både invandrare och fransmän.

Integrationskontraktet, som ska erbjudas alla nyanlända invandrare, berättigar till 500 timmars språkundervisning och en tvådagarskurs i fransk samhällskunskap. Högsta ansvaret fick en ny myndighet: ANAEM (l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migration et la généralisation du contrat d'accueil et d'integration). En av de viktigaste aktörerna i detta mottagande är FASILD, som utgör en fortsättning på FAS, som ursprungligen var en rörelse mot diskriminering bland utländska arbetare. FASILD har regionala kontor och mottagandet handlar förutom om undervisning i franska språket också om information om rättigheter, om arbete för lika möjligheter och tillgång till välfärdssystemet. I integrationskontraktet påminns de nyanlända invandrarna om att Frankrike är en »odelbar, sekulär och social stat där religion är en privatsak och män och kvinnor jämlika«. (Under 2006 räknar man med att ca 120 000 personer kommer att teckna nya integrationskontrakt.)

Sommaren 2004 inrättades ett statistikkontor (l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'integration) under HCI med uppdraget att studera migrationen, göra prognoser och arbeta fram integrationsindikatorer och verktyg för att bättre kunna utvärdera politiken samt att presentera återkommande publikationer över alla aspekter på integration (jobb, bostäder, lika möjligheter).

En minister för »integration och lika möjligheter och kampen mot exkludering« utsågs liksom en kommission »för att främja lika möjligheter och medborgarskap« samt flera kommissioner som ska arbeta mot diskriminering. Som den nyinrättade ministern för integration, Nelly Olin, uttryckte det i april 2005: »Man klarar inte att leva i ett land när man inte känner till de grundläggande reglerna.« (Olin 050411.)

I början av 2005 tillsatte regeringen Raffarin ännu en utredning, denna gång om diskriminering i arbetslivet, framför allt inom den privata sektorn. Rapporten, som var klar i början av september mitt under upploppen i storstädernas förorter, visade hur personer med utländskt ursprung, speciellt de från Nordafrika och Afrika söder om Sahara, diskrimineras vid anställningar.⁴ I Frankrike betecknar man dessa grupper som »synliga minoriteter«.

4 Underlag finns i Fauroux-rapporten, regeringens webbplats.

Rapporten föreslog att man bör kartlägga arbetskraftens etniska bakgrund. Denna typ av kartläggning eller registrering är något som man tidigare undvikit eftersom det är oförenligt med fransk republikansk tradition där alla är (eller förväntas bli) franska medborgare. Nu var det enligt rapporten tydligt att denna tradition har gjort att diskrimineringen förblivit osynlig. En fransman är en fransman och inte en algerisk eller marockansk fransman. Förutom fortsatta studier föreslogs också insatser inom utbildning och arbetsliv – t.ex. att medvetandegöra företagsledare – inom arbetsgivarorganisationer, fackföreningar och bemanningsföretag samt att allmänt verka för ökad kulturell och etnisk mångfald. Förslag fanns också på att införa avidentifierade meritlistor och standardiserade anställningstester som mäter efterfrågad kompetens på ett mer objektiva sätt än tidigare.

Rapportens förslag om etnisk registrering ledde till en diskussion om vikten av eller risken med positiv särbehandling i arbetslivet. Politisk enighet har funnits om den franska republikanska integrationsmodellen, men kritik har också hörts att den är otillräcklig för att komma åt diskrimineringen. Regeringen höll emellertid fast vid traditionen. Positiv särbehandling går tvärs emot den franska politiska traditionen, så bland annat ansvarige ministern Azouz Begag (i intervju i *Le Monde* 050911). Han tog då avstånd från positiv särbehandling vid rekrytering, men så samtidigt att staten skulle beställa en utvärdering av den etniska och kulturella fördelningen inom fyra stora företag.

När nyttillträdde premiärministern, Dominique de Villepin (samma borgerliga partigrupp som bildade regering men ny ledning), i debatten efter ungdomskravallerna, fick frågan om positiv diskriminering i teveprogrammet »20 minutes« svarade även han att positiv diskriminering var oförenlig med de republikanska principerna. »Det jag förkastar med positiv diskriminering är att den utgår från etniska, rasliga eller religiösa kriterier. Det som är viktigt är att förutse vilka individuella behov som kan finnas. Och bistå områden där specifika svårigheter koncentreras. Jag föredrar att tala om jämlikhet vad gäller möjligheter. Ordet diskriminering skapar i sig spänningar, den som ska gynnas har känslan av att inte vara erkänd, och den som inte gynnas får känslan av att någon tar hans plats.« (de Villepin 051130.)

I slutet av oktober 2005 stod flera av de mest utsatta och invandrartäta förortsområdena utanför Paris i brand. Ungdomar vandaliserade och tände eld på bilar. Upploppen spred sig under ett par veckor snabbt till andra städer i Frankrike. Premiärministerns kommentar till ungdomsupploppen var att krisen hade flera aspekter:

För det första våldet som har chockerat fransmännen och mot vilket vi har svarat med nödvändig fasthet. Men också en social och urban dimension. Utifrån detta vill vi handla med kraft vad gäller utbildning, bostäder, jobb och mot diskriminering. (Ibid.)

Regeringen måste göra mer och bättre inom de prioriterade utbildningszonerna (ungefär motsvarande utsatta bostadsområden) – ansåg de Villepin – genom att kompensera lärare som arbetar där, tillsätta pedagogiska assistenter och bistå elever som har svårigheter, då framför allt med franska språket. Regeringen ska se till att man får fram utvärderingar av barnens kunskapsnivåer och även se till att duktiga elever prioriteras.

Bostadssituationen är krisartad i storstäder som Paris och andelen hyreslägenheter, eller så kallade sociala bostäder, har minskat de senaste decennierna. Men under 2005 har trenden vänt, säger premiärministern, och det byggs betydligt fler socialt finansierade bostäder. »Men trots det måste man göra mycket mer för att få till en social blandning.« Vid sidan av åtgärder för att skapa arbete och motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

Efter detta krävs enligt premiärministern ytterligare insatser för att förbättra integrationen för de nyanlända invandrare som fått uppehållstillstånd i Frankrike. En rad beslut har tagits enligt lagen om *Cohésion sociale* (samhällelig sammanhållning). Introduktionskontrakt ska införas successivt och så småningom bli obligatoriska för alla utlänningar som vill bosätta sig i Frankrike. »Det är deras val att komma till Frankrike, det förutsätter ansträngningar både från individernas och från franska statens sida«, menar premiärministern.

Vidare ville de Villepin stärka kriterierna för att få tioårigt uppehållstillstånd och även dem för franskt medborgarskap. Framför allt handlade det om att den sökande ska behärska det franska språket. Han tryckte på att man måste vara bestämd när det gäller respekten för lagar och regler. Den franska republiken måste försäkra sig om att invandrarna har en vilja att integreras, men också ta ansvar för att ge dem de bästa möjligheterna till integration i det franska samhället.

Det har från regeringens sida varit en stark betoning på att invandrare måste behärska franska språket. Den politiskt ansvariga ministern för social sammanhållning och kvinnors rättigheter, Catherine Vautrin, säger att invandrare, för att underlätta den framtida integrationen, kan behöva klara ett språktest i franska om de vill ansöka om varaktigt uppehållstillstånd (Vautrin, Catherine, Guardian 050723). Språkkunskaperna är nödvändiga för att man ska klara sig i samhället och integreras. Som situationen var då, sommaren 2005, var det inte tillräckligt många av de nyanlända som var intresserade av

erbjudandet om språklektioner. Vautrin menade att språkkunskaperna var särskilt viktiga för de gifta kvinnorna.

Deras liv i Frankrike måste var självständigt och det första villkoret för självständighet är att kunna tala vårt språk. (Ibid.)

Ungdomsupploppen i förstäderna till Paris, Lyon m.fl. städer visade att stora grupper bland de unga inte känner att de har en framtid i det franska samhället. Arbetslösheten och beroendet av försörjningsstöd är utbrett bland deras föräldrar och invånarna i de utsatta områdena. Försöken från regeringens sida att bli av med problemen genom att riva delar av de förslummade miljonprogramsområdena har inte varit framgångsrika. Det är inte bostäderna det är fel på, det är bristen på arbeten och diskrimineringen säger ungdomarna. De känner sig som andra klassens medborgare. De kräver likabehandling och att bemötas med samma respekt som andra fransmän. Den officiella tolkningen av upploppen var att det inte handlade om etniska motsättningar eller uppviglande islamistiska extremister, utan i första hand om diskriminering och ett socioekonomiskt utanförskap.

Ministern för främjandet av lika möjligheter, Azouz Begag, förklarade (Metropoliskonferensen i Toronto, oktober 2005) hur de i Frankrike valt en »tredje väg«. Hur Frankrike vill ta det bästa från den franska republikanska och den anglosaxiska modellen. Målet är att gå från formell jämlikheten till reell. Den tidigare övertron på att assimilering sker automatiskt via utbildningssystemet har rubbats genom undersökningar som visat på faktisk diskriminering inom den högre utbildningen, bostadsmarknaden, arbetsmarknaden och inom politiken. Begag sa att hans roll är att engagera folk i en debatt om verklig jämlikhet. Målet var emellertid fortfarande att »ge möjligheter – inte garantera resultat«.

Ordföranden i Frankrikes Högsta Råd för Integration, HCI (Haut conseil à l'integration), Blandine Kriegel sa (vid samma konferens) att de arbetar mycket med positiv särbehandling och att majoriteten av de offentliga institutionerna och fackföreningarna i landet är positivt inställda till detta – så länge målet är just »lika möjligheter« och inte något garanterat »lika resultat«.

Invandringspolitiken ifrågasatt

När asylinvandringen stramades åt i Storbritannien (Tony Blair lovade halvera den inför valet 2003) ökade den i Frankrike. Tillsammans med ambitionerna att stärka integrationen ingick också att begränsa invandringen. I slutet av 2003 antogs en ny invandringslag som reglerade inträde och uppehållstillstånd för utlänningar och deras integration samt en ny medborgarskapslag, med en handbok och utbildning som »ska göra en fullständig integration möjlig«. Året därpå antogs en ny asyllag och våren 2005 startade den särskilda myndigheten ANAEM sitt arbete som ansvarig för det nya systemet med mottagnings- och integrationskontrakt för nyanlända invandrare.

Integrationskontraktet erbjuder och kräver att nyanlända invandrare följer språkkurser i franska och samhällskunskap. Det nya mottagningssystemet innefattar offentlig service med hälsoundersökning, social uppföljning, allmän information och erbjudandet om språkutbildning och samhällsutbildning. Allt ska erbjudas på likformigt sätt i hela Frankrike och till varje utlänningsområde tänker stanna. Ansvariga för utförandet är departementen. Språkutbildningen centraliserades till Lyon och ansvaret för genomförandet delegerades till frivilligorganisationer. Utöver dessa, för Frankrike nya integrationsåtgärder, antogs en lag som från och med 2005 ska reglera ett program för den samhälleliga sammanhållningen.

Bakslaget för regeringen Raffarin i omröstningen om förslaget till en konstitution för EU ledde till regeringsombildning. Jean-Pierre Raffarin avgick och ersattes av tidigare inrikesminister Dominique de Villepin. En av huvudfrågorna för den ombildade regeringen var en översyn av invandringspolitiken. Målet skulle vara »en global politik och en vald politik« till skillnad från en »påtvungad«. Regeringen måste få bättre kontroll över invandringen. Tidigare hade Raffarin talat om en »frivillig och vald politik«. Förutsättningen för att kunna välja invandrare skulle vara att man förstärkte kampen mot den irreguljära invandringen. Där menade de Villepin att de redan sett resultat. Fler av de asylsökande som inte fått uppehållstillstånd avvisades nu än tidigare, 20 000 år 2005, mer än dubbelt så många jämfört med 2002 (de Villepin 051130). Regeringen måste också se till att de regler som finns respekteras »för att garantera en god integration«.

Premiärministern preciserade det som skulle ses över: reglerna för äktenskap, mottagande av gäststuderande och familjeåterförening. Väntetiden för asylprövning hade kortats och antalet asylsökande hade minskat jämfört med 2004 då de uppgick till 60 000. Biometriska visum hade börjat användas från och med mars 2005 och spreds nu till franska konsulat utom-

lands. Hjälp till återvändande hade blivit mer attraktiv och bättre kontrollerad och bidragen till asylsökande reformerats för att underlätta kontroll.

Det som nu krävdes var en förstärkning av kontrollen av den reguljära invandringen menade de Villepin. Han nämnde tre områden. Det första var äktenskap som ingåtts i utlandet. De utgjorde numera den främsta legala invandringsvägen och hade ökat från 13 000 år 1995 till 34 000 år 2004. Dessa måste bättre kontrolleras enligt den nya regeringen, så att de var äkta och inte skenäktenskap för att lura sig in i landet.

Det andra området var mottagandet av gäststuderande. Frankrike tar emot fler än 50 000 nya studenter varje år. Avsikten var nu att förbättra ansträngningarna för att ta emot de allra bästa studenterna, de mest motiverande och de som hade ett studieprojekt på hög nivå. Studenter som kommit så långt som till en mastersgrad borde få rätt att arbeta i Frankrike utan att tvingas återvända till sitt hemland för att söka uppehållstillstånd. Det tredje området var asylprocessen, där man arbetade på att korta väntetiderna. Målet var sex månader inklusive eventuella överklaganden.

Inrikesminister Sarkozy (tillika konkurrent med premiärminister de Villepin om kommande presidentpost) hade uttalat sig om kris för den republikanska integrationsmodellen och behov av att kontrollera invandringen. »Frankrike måste välja sina invandrare efter vad Frankrike behöver.« »En vald invandring är en lyckad integration«, var regeringspartiets UMP:s paroll, dvs. från att påtvingas invandrare man inte vill ha till att välja dem landet behöver (Le Figaro 050610).

Situationen våren 2006 är att Sarkozy tillsatt en interministeriell kommitté för att bedöma vilken mottagningskapacitet och vilka behov Frankrike har av invandrare. Striktare urval av invandrare, åtgärder mot familjeåterföreningar, gäststuderande m.m. samt striktare visumpolitik präglar den nya invandringspolitiken. Att välja sina invandrare handlar om att poängsätta ålder, utbildning språkkunskaper och yrkeserfarenheter och prioritera studerande men även kvalificerade yrkesverksamma. Diskussionen handlar om att eventuellt införa ett kvotsystem, liknande den kanadensiska och amerikanska modellen, för att välja invandrare som kommer landet till gagn.

För att administrera denna nya politik ska den franska regeringen även inrätta en ny myndighet som tar hand om både asylfrågor, invandring, integration och nationalitetsfrågor. Våren 2006 lämnade Sarkozy ett förslag till parlamentet om att begränsa invandringen till personer som har både arbete och bostad ordnade i Frankrike. Samma krav ska gälla för invånare i Frankrike som vill ha dit anhöriga från utlandet.

Debatt: Ungdomsupploppen hösten 2005

Franska landslaget i fotboll och i synnerhet stjärnan Zinedine Zidane, från Marseille med rötter i Algeriet, framstod länge som själva symbolen för att den republikanska integrationsmodellen fungerade i Frankrike. När Frankrike skulle möta Algeriet i fotbollslandskamp 2001 protesterade franska ungdomar med ursprung i Nordafrika när den franska nationalsången spelades och hindrade matchen från att komma igång. Att idolen Zidane sjöng Marseljäsen struntade ungdomarna i.⁵

Fyra år senare, hösten 2005, växte vad som från början var lokala upplopp i parisiska förstäder till en omfattning som fick den franska regeringen att reagera. När inrikesminister Nicolas Sarkozy en av de första kravalldagarna besökte en av de drabbade förstäderna och kallade de demonstrerande ungdomarna för »slödder« och utropade att han skulle »rensa upp allt det där« exploderade våldet. Sarkozy hade redan tidigare fått stor uppmärksamhet när han talat om att använda tryckluftsvätt för att städa undan brottsligheten i en annan av förstäderna.

Den stora frågan i franska media var om ungdomarnas revolt var specifikt muslimska protester, dvs. om det låg radikala islamister bakom. Imamer i förstäderna menade att ungdomarna nog var muslimer men knappast praktiserande, och islam var snarare en integrationsfaktor än uppviglande. Även om de unga inte respekterar den franska rättsstaten så respekterar de religionen. Intervjuade ungdomar i de aktuella förorterna sa att det var en fråga om »respekt«. De uppfattade inrikesminister Sarkozys utspel som mycket medvetet försök att befästa sin position hos Frankrikes »vita« befolkning inför presidentvalet 2007.

För ungdomarna blev det snart en tävlan mellan förorter, och inom kort tävlade städer i hela landet om hur många bilar man bränt. Tidningskommentatorer konstaterade att de ungas revolt knappast hade med islam att göra utan innebar att de skapade en egen värld – som om de spelade datorspel. Protesten ökade ungdomarnas anseende, även om den innebar ett lagbrott. De protesterande ungdomarna ställde inga politiska krav, innefattade inget politiskt program utan speglade snarare en virtuell ungdomsvärld, menade en kommentator.

Radikala högerpopulister inom Front National skyllde kravallerna på en »omåttlig invandring«. Ett antal mer moderata högerpolitiker påpekade att Frankrike tillåt it månggifte med stora afrikanska barnaskaror som följd.

5 Se underlag i *Mediadebatt i fem länder om muslimer och integration*, Integrationsverket 2006, där följande franska tidningar följts under perioden juli till november 2005; Le Monde, Figaro, Libération samt International Herald Tribune, baserad i Paris.

Ordningspolisen var snabb att fördöma kravallerna som utslag av både traditionell kriminalitet och islamistisk radikalism. Den franska underrättelsetjänsten hade emellertid en annan uppfattning. Den hade kommit fram till att kravallerna varken varit organiserade eller styrda utan helt enkelt speglat ett djupt känt socialt utanförskap. En revolt av ungdomar utan ledare som inte hade tilltro vare sig till sin egen framtid eller samhällets institutioner. Enligt underrättelsetjänsten hade kända radikala muslimska ledare i stället försökt lugna de upprörda ungdomarna. Att döma av vilka som hamnade inför domstol var de flesta där för allra första gången (Integrationsverket 2006, *Mediadebatt*).

Det har uppstått en intressant debatt om vilken som är den bästa integrationsmodellen. Efter Londonattentaten hävdade franska intellektuella att mångkulturalismen var förödande som med sin »kommunitarism« uppmuntrade segregation och utanförskap. Efter upploppen i de franska miljonprogramsområdena hävdade å andra sidan brittiska intellektuella att den franska republikanska modellen med sina krav på assimilation lämnar stora grupper utanför med samhällsupplösning som resultat.

Frankrike brinner av sociala skäl snarare än av religiösa, skriver Tariq Ramadan, filosofiprofessor från Schweiz (nu knuten till universitetet i Oxford och rådgivare till Tony Blair) i en artikel efter ungdomsupploppen (Ramadan 051112). Ramadan menar att den franska modellen varken är bättre eller sämre än den engelska och att varje samhälle utvecklar sina integrationsmekanismer utifrån sin historia, kultur och kollektiva psykologi.

Oavsett integrationsmodell så finns likheter, säger Ramadan. Det som står i fokus för diskussionen är överallt frågan om islam och »muslimernas integration«. Islam beskrivs som inte bara ett problem utan som ett hot mot världsfreden, och har legitimerat paroller som tidigare endast fördes fram av högerextremister.

Både den brittiska och den franska modellen har skapat verkliga ghetton, vare sig de nu är etniskt eller ekonomiskt grundade, skriver Ramadan. I det anglosaxiska systemet är det den etnisksociala faktorn som i högre grad reglerar förhållanden mellan människor inom de »importerade samfälligheterna«. Det leder till mindre socialt våld, men inte desto mindre kvarstår att dessa samfälligheter förblir isolerade och att de inte blandas. De franska förorterna och bostadsområdena är verkliga sociala och ekonomiska ghetton. Den franska politiska diskursen förhånar offentligt allt tal om »religiös kommunitarism« utan att man ser att den verkliga »kommunitarismen« som hotar och bryter sönder samhället är av social och ekonomisk art. Nu är det ett faktum att de svarta, araberna och

muslimerna proportionellt är de fattigaste och mest marginaliserade. Det som i England har bestämts etniskt, organiserar Frankrike med plånboken, säger Ramadan.

Den besatthet varmed frågorna om integrationen och identiteten återkommer tyder på ett dubbelt fenomen enligt Ramadan. Å ena sidan oförmågan att lyssna på de muslimska röster som i årtal har hävdad att islam inte utgör något problem och att miljontals muslimer på ett alldeles utmärkt sätt tar till sig att de är européer, muslimer och demokrater. Å andra sidan, och detta anser han är allvarligare, finns det vare sig till vänster eller höger någon vilja att ta tag i de verkliga sociala problemen. Att hålla rädslan kokande för att skörda röster är lättare än att föreslå modiga politiska program för utbildning och social utveckling.

Ramadan betonar betydelsen av främlingsfientliga föreställningar för båda modellerna. I dessa fragmenterade samhällen bygger sättet att tala om asiater, turkar, araber, svarta och muslimer på främlingsskräck, och den diskriminerande politiken när det gäller jobb och bostäder är institutionaliserad rasism. Orsakerna är visserligen många skriver han, och sträcker sig från rädsla till okunnighet, men sådana är förhållandena och de kräver en medveten medborgerlig och utbildande politik.

Kärnfrågan i diskussionerna är inte religiös utan social, konstaterar Ramadan.

Till kvinnor och män som själva hävdar att de är fransmän eller briter skickar man tillbaka bilden att de i första hand är araber, asiater eller muslimer. Som socialt och/eller psykologiskt marginaliserade individer kan de inte gärna undgå att lockas av bokstavstroga eller radikala diskurser som förklarar att de är förkastade för det de är och att det inte finns någon annan väg än en konfrontation mellan identiteter och civilisationer... Alla stängs in så de kvävs i lika lidelsefulla som sterila debatter om »vem som är fransman« och »vem som är britt« och man hör inte längre de legitima sociala kraven från medborgare som redan är fransmän och briter.

För att möta ghettoiseringen och rasismen behövs en ny politisk kreativitet som vågar något och som tar risker --- Dessvärre ser han inget i den vägen.

Alain Touraine, fransk sociolog, noterar att det sedan några år tillbaka har skett en djupgående förändring i Frankrike (Touraine 051112). Tidigare kunde man tala om integration av barn och barnbarn till invandrare och konstatera vissa misslyckanden men att det också fanns hopp. Sedan minst tio år tillbaka lever man emellertid i en »desintegrationfas«. Minoritetsgrupper förkastas och sluter sig i kommunitaristiskt försvar.

Våldet blir allt vanligare, vilket pekar på det franska samhällets oförmåga att byta kulturell modell.

Touraine beskriver hur utvecklingen inom flera områden går mot en ökad segregering. På bostadsområdet har bostäderna med subventionerad hyra spelat ut sin integrerande roll, på arbetsmarknaden drabbar arbetslösheten unga särskilt hårt och det förekommer en »notorisk diskriminering« av ungdomar med invandrabakgrund. Skolan har inte kunnat reducera hindren för integrationen, eftersom dess uppfattning om undervisning leder till att den aldrig hjälper dem som har det största behovet. Den här försämringen av situationen är mer markerad i Frankrike än i andra länder, menar Touraine. Dels därför att de nätverk av grannskapskontakter som funnits har brutits sönder mer fullständigt i Frankrike än i länder som Italien och Tyskland. Dels därför att man i Frankrike alltid har tryckt hårdare på en fullständig integration, något som har sina positiva sidor men också gör desintegrationen desto allvarigare.

Den franska republikanismen uppfattar sig som en universalism vilket oftast får till följd att man förkastar eller nedvärde-
rar alla som är »annorlunda«.

Det finns djupa orsaker till dessa hinder för integrationen. Vi har långtifrån utplånat spåren efter en långvarig antifeminism. Vi är präglade av en kolonial tradition. Vi har också mycket svårt att begripa att islam ... lever i den moderna tiden och inte alls är innesluten i sin helhet i ett förmodernt förflutet.

Det franska republikanismen och förkastandet av skillnader har också positiva drivkrafter, skriver Touraine. Man förkastar all kommunitarism och försvarar medborgarskapet som idé. Men förkastandet av kommunitarismen måste förenas med ett erkännande av skillnaderna, dvs. med en rätt för varje individ att leva så att man respekteras för sin kulturella tillhörighet. Dit hör också frihet för religiösa organisationer och individers religiösa frihet.

Risken med de repressiva åtgärder som staten nu vidtar är att man förstärker ett säkerhetstänkande som gör det ännu svårare att se verkligheten som den är, påpekar Touraine. Frankrike som samhälle kan bli ett hot mot sig självt om landet inte lyckas kombinera integration med skillnader, universalism med vars och ens kulturella rättigheter, och övervinna motsättningen mellan en republikanism fylld av fördomar och en kommunitarism fylld av aggressivitet.

Det som enligt Touraine krävs handlar om förbättringar på arbetsmarknaden, återupprättande av grannskapsrelationer men framför allt en förändring av det franska samhällets självbild, för där finns de djupaste orsakerna till våldet och des-

integrationen. Inom alla sektorer, från skola, social service och polis till kommunala myndigheter, måste fransmännen ifrågasätta det ideal de skapat för sig själva.

Fransmännen kan inte fortsätta att tänka och handla som om Frankrike är det land som förvaltar de universella rättigheterna och i den missionens namn har rätt att behandla alla som inte motsvarar detta ideala nationella jag som underlägsna.

Storbritannien: En politik för rasjämlighet

Invandringshistoria

Efter andra världskriget hade Storbritannien en omfattande arbetskraftsinvandring från Västindien, Indien och Pakistan.⁶ Som ett av de största imperierna hade man fortfarande många band till andra delar av världen, vilket underlättade migrationen till Samväldets modernation för medborgarna i de forna kolonierna (Kyambi 2005).

När det ekonomiska uppsvinget efter andra världskriget mattades av under sextioalet stramades arbetskraftsinvandringen åt – formellt genom att man beslöt göra skillnad på medborgare i Storbritannien och medborgare i Samväldet – för att nästan helt stoppas i och med oljekrisen i mitten av sjuttioalet. I början av samma decennium försökte den brittiska regeringen förmå invånare i de forna kolonierna av *brittisk* härkomst att flytta tillbaka till Storbritannien. När det blev svårare att invandra stannade tidigare arbetskraftsinvandrare kvar i landet och anhörginvandringen ökade (Integrationsverket 2005).

Fram till början av åttiotalet hade Storbritannien netto-*utvandring*, därefter ökade invandringen med ett maximalt netto på ca 50 000 åren fram till mitten av nittioalet. Under åren 1998–1999 ökade antalet invandrare som sökte asyl från länder utanför Europa kraftigt. Ökningen stabiliserades till ca 150 000 per år fram till år 2002. Utvandringen var under den här tiden också relativt omfattande, men invandringen var större. Under nittioalet hade man stiftat ett antal nya lagar för att kontrollera och begränsa både asylinvandring och familje-återföreningar.

⁶ Här används genomgående beteckningen Storbritannien, även om en del av dokumenten refererar till United Kingdom, UK.

Inför Tony Blairs tredje omgång vid makten lovade han att se till att asylinvandringen halverades, något man också lyckades med. Den illegala invandringen fick däremot fortsätta tämligen ostörd av politiska ingripanden. Här finns ett ekonomiskt behov som får styra. Det blir åtgärderna inom asylpolitiken som får allmänheten att tro att politikerna har kontroll över invandringen, säger Stephen Castles, professor vid Oxfords universitet (SVT 060427).

Den växande invandringen och utvidgningen av utvandrarländer bidrog till att den kulturella och etniska mångfalden ökade markant under sjuttio- och åttiotalet. År 2001 tillhörde närmare 8 procent av befolkningen någon etnisk minoritet. De allra flesta valde att bosätta sig i Londonområdet, där ca 30 procent samma år tillhörde någon etnisk minoritet. Bland dessa nya invandrare kom alltfler från andra delar av världen än EU och samväldesländerna, och de flesta av dem var icke-engelsktalande vilket var något nytt i den brittiska invandringshistorien.

Rasism och kravaller

Invandringen till Storbritannien efter andra världskriget skedde under femtiotalet från Västindien, och denna första våg hade redan »civiliserats« med brittisk utbildning och kultur (Favell 1998, s. 108). Senare invandring från Pakistan och Indien såg annorlunda ut och 1962 begränsades denna immigration genom Commonwealth migration acts, riktad mot svarta invandrare under stor politisk oenighet mellan höger och vänster. Då hade man några år innan haft de första »raskravallerna« i Notting Hill (1958).⁷ Trots invandringsstoppet utbröt fler kravaller mellan olika invandrade grupper och ett par år senare, när Labour kom till makten, infördes ännu striktare invandringskontroll. Åren därpå infördes också de första Race Relation Acts 1965 och 1968 (samtidigt med Civil Rights Movement i USA).

Bland arbetarklassen fanns emellertid ett kraftfullt motstånd mot invandringen. Ett motstånd som bland annat artikulerades av den mycket uttryckligt invandrarfientlige Enoch Powell, som dök upp på den politiska arenan 1968 och talade om »floder med blod« och om »omoraliska och kriminella horder av

7 Begreppet »ras« har mönstrats ut ur den svenska diskursen som irrelevant och belastat men används i Storbritannien bl.a. i den registrering av vad vi i Sverige närmast skulle kalla etnisk tillhörighet. I det brittiska rasbegreppet ingår också kategorier som »vit« och »svart« och »blandad« och man talar om rasrelationer, rasjämlighet etc. Brittiska Kommissionen för rasjämlighet inbegriper även etnicitet, kultur, nationalitet m.m. i rasbegreppet.

invandrare som aldrig skulle kunna assimileras», samtidigt som han odlade en mytisk engelsk kultur. Både Tories och Labour reagerade på denna extrema attityd, av oro för den sociala ordningen och risken för nya »rasbråk« (Ibid, s. 108). Powell spelade här samma roll som le Pen i Frankrike. Ett par år senare infördes ännu striktare invandringskontroll och en mer inkluderande integrationspolitik med nya Race relations act från 1976. Under samma period, på sjuttitalet, uppträder nynazistiska National front, som senare efterträddes av British National Party.

Brittisk integrationsmodell – pragmatisk mångkulturalism

Den brittiska integrationspolitiken har i debatten framförts som en förebild för mångkulturalismen. För att citera en tidigare inrikesminister, Roy Jenkins, som var med och lade den retoriska grunden (tal 29 maj 1966):

(Integration innebär inte) att invandrare behöver förlora sina egna nationella särdrag och sin kultur. Jag anser inte att vi i det här landet behöver en »smältdegel« --- Det skulle beröva oss fördelarna med invandringen som jag anser vara verkligt betydande. Jag definierar därför inte integration som en utslätande assimilationsprocess utan som lika möjligheter åtföljda av kulturell mångfald i en atmosfär av ömsesidig tolerans. (The New and the Old 2004, s. 12.)

Utvecklingen av invandrings- och integrationspolitiken under sextio- och sjuttitalet präglades av att de etablerade partierna var angelägna om att få slut på »rasorligheterna« (Ibid, s. 127 ff). De nya lagarna lugnade de olika etniska grupperna (communities), men gav inte minoriteterna någon politisk makt som kollektiv, säger Favell. De gick inte att jämföra med de samtida Civil Rights i USA. I Storbritannien kunde grupperna leva åtskilda från varann och från majoriteten. Den gode medborgaren deltog lokalt och bidrog till det lokala civilsamhällets bästa. På den nationella arenan var emellertid det mesta sig likt och det vita etablissemanget ohotat. Ingen svart eller asiatisk premiärminister i sikte. Där den lokala nivån förlorat i makt till den nationella hade detta parats med mer symbolisk makt för lokala etniska grupper.

Där invandrarna varit tillräckligt många har de varit intressanta för de politiska partierna under åttioalet, visar Favell. Bradford med relativt stor muslimsk befolkning fick t.ex. en muslimsk borgmästare. De mångkulturalistiska insatserna har

framför allt varit riktade mot utbildningssektorn. Enligt lag är det tillåtet med religiösa friskolor, och dessa är integrerade i det nationella skolsystemet. Men även offentliga skolor kan tillgodoses önskemål från minoriteterna – avgörandet ligger på den lokala skolans ledning där föräldrainflytandet är starkt. Här är skillnaden stor mellan t.ex. Storbritannien och Frankrike, menar Favell.

I mitten av åttiotalet kom en rapport i Storbritannien som sammanfattade att den bästa politiken är att acceptera verkligheten som ju består av många »raser« och många kulturer. För att nå social harmoni bör man enas om de demokratiska idealen. Hindret för den sociala sammanhållningen är majoritetens fördomar och intolerans, men också minoriteternas separatism, sas det i rapporten. Modellen var en slags idealiserad kulturpluralism, majoritet och minoriteter deltar i samhället (minoriteterna utifrån sina etniska identiteter) inom ramar av gemensamt accepterade värden. Redskapet för att förverkliga politiken är utbildning. Minoriteterna kan emellertid inte behålla alla delar av sina kulturer – eftersom det då vore omöjligt att ha en gemensam värdegrund.

Samtidigt sa man i rapporten att minoriteterna är fria att själva bestämma vilka element i kulturen som är viktiga för deras etniska identitet. Hur man ska förhålla sig till om detta fria val kolliderar med värdena i den gemensamma värdegrunden, undviker man att tala om. Inget sägs heller om grupperas olika levnadsförhållanden eller ojämnt fördelade välfärdsproblem, och i stället för att tala om mänskliga rättigheter talar man om *nationell identitet*, »being British«. De nya mångkulturella lokalsamhällena märks heller inte i majoritetssamhället eller i de helvita skolorna.

Kampanjen för rasjämlighet hade gått från att hindra diskriminering på sextio- och sjuttioalet till att vid sekelskiftet uppmuntra och kräva erkännande och respekt för olikheter, säger David Faulkner, författare till *Civil renewal, diversity and social capital in a multi-ethnic Britain* (Faulkner 2004). De här frågorna har enligt honom emellertid alltid behandlats som något vid sidan av övriga allmänna sociala och ekonomiska dagspolitiska frågor och krävt sin egen lagstiftning och sina egna institutioner.

Ändå har retoriken krävt att alla valda och utnämnda samhällsinstitutioner ska spegla befolkningen i området. Men det har funnits en tendens att välja symbolpersoner som representanter för minoriteterna i klump, även om dessa inte har något att göra med någon annan minoritet än sin egen. Här finns anledning till kritik, menar Faulkner. Folk bör väljas utifrån vilka professionella eller personliga bidrag de kan komma med och inte utifrån någon symbolisk representation.

En annan utveckling är att minoritetsgrupperna blir allt mindre tydligt avgränsade, genom ett växande antal blandäktenskap och därför att många själva identifierar sig som personer med många blandade identiteter, etniskt, kulturellt och nationellt. Det går enligt Faulkner heller inte att likställa etniska minoriteter med marginaliserade och socialt och ekonomiskt utsatta grupper.

En alltmer brännande fråga är relationerna mellan organiserad religion och stat, mellan och ibland inom olika trosriktningar och mellan dessa och det sekulära samhället. Ytterligare en känslig fråga är flyktingmottagandet. Fientlighet mot asylsökande, flyktingar och nya invandrare håller, enligt Faulkner, på att ersätta fördomar mot de bofasta minoritetsgrupperna.

Mångkulturalism och religion; muslimer

År 2005 var 8,3 procent (5 miljoner) av Storbritanniens befolkningen på drygt 60 miljoner utrikes födda. Av dessa var 53 procent vita (enligt brittisk etnisk självregistrering), följt av indier, pakistanier, svarta afrikaner, svarta kariber, kineser och bangladeshier. Majoriteten av dessa, 7,9 procent av befolkningen motsvarande 4,6 miljoner, tillhörde någon etnisk minoritet. Av dessa utgjorde indierna 22 procent följda av pakistanier, »blandade«, svarta kariber, svarta afrikaner, bangladeshier (Kyambi 2005). Andelen muslimer (från olika etniska grupper) var i Storbritannien under perioden 2001–2004 1,6 miljoner, dvs. 2,8 procent av befolkningen (Stepien 2005).

När det gäller åtgärder som leder till verkliga förändringar är det svårt att få grepp om vad mångkulturalismen i Storbritannien inneburit. Den tycks i allt väsentligt vara hänvisad till det lokala planet och bero på den geografiska koncentrationen av olika etniska och religiösa grupper. I en EU-studie har Muhammad Anwar Qadir Bakhsh, professor vid universitetet i Warwick, undersökt behoven hos de muslimska grupperna. Han har listat rekommendationer över vad han anser behöver göras för att den mångkulturella integrationsmodellen ska bli mer än bara tom retorik, när det gäller just anhängare till islam (Bakhsh 2002).

Mycket har blivit bättre för muslimerna i Storbritannien, men en del – säkert ganska mycket, efter det senaste årets utveckling – har också blivit sämre, t.ex. behandlingen av flyktingar och synen på islam som ett hot mot väst. Så svarar företrädare för muslimska organisationer, boende i segregerade områden, frivilligarbetare och även tjänstemän i offentlig service som intervjuats i EU-studien, som innefattar en beskrivning av levnadsförhållandena för olika etniska grupper bland muslimerna i Storbritannien.

När det gäller ekonomiska och sociala villkor befinner sig muslimer från Pakistan och Bangladesh i botten med tydliga fattigdomsproblem. De unga växer upp med arbetslösa föräldrar – som inte talar engelska hemma eller ibland inte alls – i dåliga trångbodda bostäder i segregerade områden. Skolresultaten bland dessa barn, särskilt pojkarna, är långtifrån de »vitas« (»vita« är en av kategorierna i den brittisk-etniska självregistreringen). Arbetslösheten är hög bland dessa ungdomar. Förekomsten av rasism, våld och mobbning mot muslimska elever är ett problem, liksom okunskapen om islam och stereotypa föreställningar om muslimer i allmänhet. Kriminaliteten är högre i dessa områden och bland dessa ungdomar.

Orsaken till dessa ekonomiska och sociala problem är, enligt de intervjuade i undersökningen, diskrimineringen av muslimer, framför allt på arbetsmarknaden. Diskrimineringen beror enligt dem på omgivningens okunskap och på bristande vilja att förstå islam och att ta hänsyn till särskilda behov i samband med religionen (mat, bön, klädkod, helger). Följden blir att barnen klarar sig sämre i skolan. Muslimerna passar inte in och deltar inte i den sociala gemenskapen. De gör, enligt de intervjuade, själva inte heller vad som behövs för att integreras. Exempel på det anses vara att de avråder flickorna att arbeta utanför hemmet (gäller dock inte alla) och att de själva har föreställningar som gör att de inte kan tänka sig att arbeta inom vissa områden.

De flesta muslimer skulle inte kunna tänka sig att bli poliser eller soldater – dels på grund av att de ser krigsmakten som extremt vit, rasistisk, höger, kristen överklass, och dels därför att de inte vill riskera att tvingas kriga mot andra muslimer.

För att underlätta situationen för muslimerna i Storbritannien krävs enligt de intervjuade en hel del för att förverkliga ett mångkulturellt – eller kanske snarare ett mångreligiöst – samhälle. Inom olika institutioner i samhället (som t.ex. skolor, arbetsplatser, rättsväsen, välfärdsinstitutioner) vill muslimerna att rent religiösa behov ska kunna tillfredsställas. Det gäller tillgång till halalslaktad mat och bönerum och att majoritetssamhället tar hänsyn till islams religiösa högtider och speciella klädkoder. I skolor vill de ha könsskild undervisning med flickor och pojkar för sig liksom könsseparerade tjänster inom sjukvården. Bakhsh konstaterar i sin intervjuundersökning att kunskapen om islam är mycket begränsad både hos lärare och andra elever och att det behövs fler muslimska lärare och beslutsfattare eftersom det finns alltför få förebilder för muslimska elever.

Möjligheten att få de specifika muslimska religiösa behoven

tillgodosedda varierar stort mellan enskilda skolor, arbetsplatser m.m. Metropolitanpolisen (London) tillåter t.ex. muslimska kvinnliga poliser att bära huvudduk som en del av uniformen, samtidigt som det finns skolor som inte tillåter huvudduk som en del av skoluniformen och arbetsplatser som inte anser sig kunna respektera muslimska helgdagar. Önskemål från muslimer finns vidare om fler tolkar, inte minst inom rättsväsendet, offentligt avlönade fängelseimamer (där man jämför med tillgången på kristna fängelsepräster), två- och flerspråkig personal inom sjuk- och äldreomsorg, modersmålsundervisning samt undervisning i islam i alla skolor.

Bakhsh säger att det också behövs muslimska representanter i det politiska systemet. Det finns en del idag men inte tillräckligt många. Många muslimer lever koncentrerat, vilket borde kunna få genomslag i det brittiska systemet med majoritetsval. Valdeltagandet bland muslimer har ökat men representationen släpar efter. Här gäller att muslimer placeras på valbara platser och viktiga poster. Bakhsh efterlyser dessutom kanaler till olika samhällsinstitutioner, politiker samt andra etniska och religiösa organisationer. Han efterlyser vidare en bättre representativitet inom muslimska organisationer, där ungdomar och inte minst kvinnor för närvarande lyser med sin frånvaro.

För att tillgodose muslimers religiösa behov rekommenderar Bakhsh att religiös diskriminering blir olaglig på samma sätt som ras- och könsdiskriminering (vilket den inte var 2002 men är 2005). Han vill också att man inför registrering av religiös tillhörighet, på samma sätt som etnisk tillhörighet och könstillhörighet registreras inom alla offentliga och privata arbetsgivare och serviceinrättningar, att »rasjämlikhetspolicy« som finns inom alla institutioner måste inbegripa »religiös och kulturell rasism« samt att man regelbundet följer upp religiös tillhörighet för att utvärdera hur effektiv policyn för lika möjligheter är.

Enligt rekommendationerna måste resurser dessutom tillföras för att ge möjlighet för muslimer att utöva sin religion på sin arbetsplats, och riktlinjer införs för offentliga välfärdstjänster och företagare i frågor som berör muslimer. Skolor måste utbilda personal och utveckla riktlinjer rörande muslimska elevers religiösa och kulturella behov. Fler muslimer måste utbildas och rekryteras till nyckelpositioner i regering, polis, domstolar m.m. för att korrigera underrepresentationen, och man måste satsa på forskning om polisens reaktioner på hatbrott relaterat till religion. Skolor, arbetsgivare och andra måste också erkänna betydelsen av hijab, huvudduken, för muslimska kvinnliga studenter och anställda, och skolorna måste informera om islam och muslimer för att korrigera rådande myter och missuppfattningar.

Media spelar en viktig roll för synen på muslimer. Bakhsh rekommenderar att man inför riktlinjer för journalister på samma sätt som det nu finns riktlinjer rörande rapportering om »ras«. Man måste också säkerställa likabehandling av muslimska skolor i jämförelse med anglikanska och judiska. Hans rekommendation är att regeringen tillsätter en kommission angående religionens roll i det offentliga livet i ett mångreligiöst Storbritannien, en kommission som särskilt tittar på legala och konstitutionella frågor, samt att alla politiska partier säkerställer att muslimer är tillräckligt representerade lokalt och nationellt. Bakhsh menar att muslimerna själva också måste delta aktivt och utveckla närmare kontakter med andra religiösa grupper för att förbättra relationerna.

Listan på rekommendationer är lång och får illustrera avståndet mellan den mångkulturalistiska retoriken och de krav på mångkulturalism som en del av den muslimska minoriteten i Storbritannien ställer.

Integrationspolitik under omprövning

När det gäller själva den mångkulturalistiska politiken i Storbritannien finns inget stöd i konstitution eller lagar. Mycket överläts till det civila samhället och sker genom överenskommelser mellan lokala myndigheter och lokala ledare för olika minoritetsgrupper. Lokala myndigheter förhandlar t.ex. med lokala etniska ledare för att förverkliga ett speciellt program. Enligt traditionen bidrar även företag och organisationer till sådant som kan räknas som offentlig verksamhet, säger Sarah Kyambi, forskare vid IPPR, Institute for public policy research i London (Kyambi 2005).

De lagar som finns inom integrationsområdet är framför allt relaterade till vad man här kallar rasrelationer. Storbritannien är speciellt såtillvida att landet saknar en sammanhållen konstitution som reglerar medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Grundlagarna består av dokument från olika tider som reglerar förhållandet mellan regent och undersåtar, inte mellan stat och medborgare i modern mening. Möjligheten att gå till domstol för ojämlig behandling kom först med i brittisk lag 1987, i samband med Storbritanniens anslutning till Europakonventionen för mänskliga rättigheter.

En första ansats till lag mot diskriminering hade antagits 1965 och gällde då rätt till inträde på hotell, restauranger etc. 1968 förbjöds diskriminering på arbetsmarknaden, inom yrkesutbildningen och annan utbildning och inom offentlig service. Det var då invandringen stramades åt och innehållet i den politiska retoriken var att »vi måste förbättra situationen för dem

som redan finns i landet». 1976 antogs Race Relation Act, RRA, som var en utveckling av de tidigare begränsade lagarna mot diskriminering. Lagen slår också fast att det kan vara nödvändigt och önskvärt med positiv särbehandling av vissa grupper. Samma år inrättades kommissionen med uppgift att avskaffa diskriminering och främja rasjämlighet, CRE, Commission for Racial Equality, under Inrikesdepartementet. Regeringskansliet skulle därefter kräva in årliga rapporter om myndigheternas arbete för rasjämlighet.

År 2000 antogs ett tillägg till Race Relations Act som vidgade lagens kompetensområde till att gälla alla offentliga myndigheter. Lagen omfattade tidigare enbart individer och kom därför inte åt den institutionella rasismen, t.ex. den mycket uppmärksammade rasismen inom polismyndigheterna. Tillägget införde också en *positiv* skyldighet att främja rasjämlighet – inte bara beivra diskriminering. Grund för diskriminering kunde vara ras, hudfärg, etniskt eller nationellt ursprung (dock inte religion, se ovan).

Den brittiska integrationspolitiken, som tillsammans med den kanadensiska brukar stå som urtypen för mångkulturalism, har enligt Kyambi fyra tydliga kännetecken:

- Den är i första hand en modell för relationer mellan raser.
- Den innefattar mångkulturalism, i betydelsen respekt för olikheter som ett drag i den generella politiken.
- Den saknar formellt lagligt stöd i konstitution eller andra lagar.
- Den kan luta sig emot det legala stödet för ickediskriminering och för att främja rasjämlighet.

Utvecklingen verkar nu vara på väg i en ny riktning. Den brittiska integrationsmodellen är ansträngd efter attentaten i USA 2001. Upploppen i norra England samma år ledde till krav på en förändring av politiken.⁸ Den allmänna opinionen har blivit alltmer negativ till invandrare och minoriteter, framför allt muslimer, och invandringen har blivit den viktigaste valfrågan. Upploppen 2001 skedde i Yorkshire, ett distrikt med många nedgångna industriområden, hög arbetslöshet, kriminalitet och sociala problem också bland invånare med utländsk bakgrund. Arbetskraftsinvandrarna från efterkrigstidens ekonomiska boom behövs inte längre. Deras barn och barnbarn har varken förebilder eller goda framtidsutsikter och revolterar.

Om diskussionen om mångkulturalism tidigare mest handlat om vikten av att erkänna olika etniska och kulturella tillhörigheter (identitetspolitik), så har den efter 2001 gått över

8 Uppgifterna från Kyambi är från våren 2005, alltså före attentaten som skedde i London under sommaren samma år. Kraven på en förändrad politik har sedan dess inte blivit färre.

till att handla om jämlikhet och problemen med en samhällsutveckling där olika etniska grupper lever parallella liv utan kontakt med varann, säger Kyambi. Diskussionen efter upploppen mynnade i behovet av att främja *sammanhållningen* i samhället (social cohesion), av att ha en gemensam värdegrund samtidigt som man har respekt för olikheterna. Redskapen för att nå detta nya mål skulle nu vara en tydlig medborgarskapspolicy och en utbildning för att främja gemensamma värderingar. Utöver detta skulle man formulera en integrationsstrategi som, när det gäller flyktningmottagande, betonar betydelsen av att de nya invånarna bidrar till samhällsutvecklingen.

Kyambi säger att brittisk integrationspolitik numera faktiskt handlar mindre om ras och även om jämlikhet och alltmör om invandring och vilka invandrare man vill ha. När invandringen förändras, vilken den gjort under nittioalet, med nya grupper och inte minst nya språk och invandring av icke-engelsktalande, så behövs en mer komplex integrationsmodell än den gamla svart-vita rasrelationsmodellen (eller svart-vit-asiatiska). Kyambi undrar om främjandet av lika möjligheter kommer att fungera. Regeringen säger att invandring behövs, och att det utan den blir brist på arbetskraft och problem för ekonomin, men Kyambi undrar hur regeringen ska lyckas övertyga en tveksam allmänhet. Den brittiska mångkulturalismen har enligt henne mer varit ett bekräftande av en mångkulturell verklighet än en medveten politik.

Samtidigt som de muslimska grupperna ställer allt tydligare krav på en reell religiöst motiverad mångkulturalism, är det alltför i majoritetssamhället som ifrågasätter den mångkulturella modellen och politiken utifrån föreställningen att just muslimer inte är integrerade, och att de eventuellt heller inte vill eller kan integreras i västländernas demokratiska system. Framför allt anses problemet vara knutet till oförenliga värdegrunder mellan det kristna väst och det muslimska öst.

Värdekonflikter – muslimska flickors huvudbonad

En domstol beslutade i mars 2005 att en skola får förbjuda elever att bära religiösa kläder som huvudduk eller turban. Fallet blev aktuellt när en skola där eleverna ska bära skoluniformer inte tillät en elev att bära »jilbab«. Domslutet är emellertid något svårtolkat (enligt källan Migration Policy Group) eftersom domslutet både säger att varje skola har rätt att kräva skoluniform, men samtidigt att elever har rätt att bortse från kravet på grund av sin religiösa tro. Domen tolkas som att skolorna måste ta hänsyn till individuella fall och inte genomföra en strikt regel om skoluniform. I Storbritannien finns ingen lag som reglerar religiösa symboler i utbildningssystemet, utan det är upp till varje skola att bestämma sina egna regler.

En skola i engelska Luton som skickade hem en flicka för att hon bar en alltför heltäckande muslimsk klädsel, har fått rätt av Högsta domstolen. Flickan hade tidigare fått rätt i flera instanser, men laglorderna i Högsta domstolen konstaterar att skolan i Luton har en väl genomtänkt policy för hur muslimsk klädsel ska integreras med traditionella engelska skoluniformer, en policy som är förankrad hos föräldrar och muslimska organisationer. Domen välkomnas av såväl lärare som rektorer och liberala muslimska grupper och innebär att varje enskild skola har rätt att stifta egna regler kring uniformer, så länge de sätts upp i samförstånd med det omgivande samhället (Dagens Nyheter 060323).

Ny integrationsstrategi

Brittiska inrikesdepartementet fick (efter upploppen 2001) i uppdrag att förbereda en ny integrationspolitik och tillsatte en så kallad Rådgivande grupp som i sin rapport bland annat definierar integration på ett delvis nytt sätt, på väg bort från den pragmatiska mångkulturalismen.

Integration betyder inte bara ömsesidig respekt och tolerans mellan olika grupper utan kontinuerlig samverkan, engagemang och medborgerligt deltagande, vare sig det är i sociala, kulturella, utbildningsmässiga, yrkesmässiga, politiska eller legala sfärer. Basen för det goda medborgarskapet är hur vi beter oss mot varandra och vad som binder oss samman, snarare än uttryck för nationella, etniska eller religiösa föreställningar eller särskilda tolkningar av historien. (*The New and the Old*, Home Office 2003 s. 12.)

Inrikesdepartementets rådgivande grupp föreslår ett praktiskt studieprogram för både gamla och nyanlända invandrare, där

medborgarskapet inte är slutet på processen utan en god början till vuxenstudier, yrkesutbildning eller bara en väg att få en djupare kunskap om vårt lands historia, traditioner och kollektiva minnen helt vid sidan av den rikare upplevelse av nationell identitet som kommer från att leva i ett land år efter år och beblandas med dess invånare och medborgare. (Ibid s. 13.)

Den rådgivande gruppens rekommendationer är ett flexibelt språkprogram, som erbjuds antingen gratis på samma sätt som till flyktingar, eller åtminstone relativt billigt, och som avslutas med ett inte alltför krävande språktest. Det ska räcka om man kan visa att man gör framsteg. Kunskap om Storbritanniens historia ska stärka den gemensamma värdegrunden både för

dem som levtt länge i landet och för nyanlända. Redskapen för att få en interaktion och samverkan mellan grupper är frivilliga mentorer som ska få en särskild utbildning. Lokala myndigheter i invandrartäta områden bör föra register över godkända mentorer, från näringsliv, fackföreningar, civilsamhälle m.m.

Sommaren 2005 antog regeringen Blair den nya integrationspolitiken eller integrationsstrategin *Integration Matters*. Nyckeln till integration är enligt strategin arbete. Strategin omfattar tre mål:

1. Invandrade grupper ska uppnå full potential och kunna
 - bidra till närsamhället
 - ha tillgång till service.
2. Inom flyktingmottagandet ska följande ske:
 - man ska ersätta bidrag med lån (vilket antas främja integrationen)
 - man ska utbilda mentorer och ge intensivt bistånd för att hitta jobb och komplettera kompetensen
 - asylsökande ska endast kunna söka bidrag till bostad inom vissa områden, för att avlasta London och sydöstra England
 - flyktingar ska få hjälp att bli både ekonomiskt och socialt inkluderade
 - fler flyktingar ska uppmuntras att använda sig av den service som finns (jobbcenter och liknande, vilket fram till dess endast hälften utnyttjat).
3. Man ska bygga starkare allianser mellan frivilligorganisationer och kommuner för att underlätta den planering och det stöd som flyktingar behöver.

I samband med regeringen Blairs satsning på en ny integrationsstrategi kom 2004 förslaget om att inom fem år slå samman de tre kommissioner som har rasjämlighet och antidiskriminering som huvuduppdrag (dvs. CRE, the Commission for Racial Equality, EOC, the Equal Opportunities Commission och DRC, the Disability Rights Commission) till en enda kommission, CEHR, Commission for Equality and Human Rights.

Forskning som senare initierats av CRE visar att situationen för minoritetsgrupperna till viss del har förbättrats. Fler har arbete, flickorna klarar sig bra i skolan etc. Problemområden när det gäller diskriminering är framför allt rättsväsendet, särskilt polisen. Avsikten med sammanslagningen sägs vara att stärka gemenskapen mellan olika grupper och motverka splittringen i samhället. Kyambi talar om att det i den politiska retoriken finns en minskad betoning på att motverka diskriminering och en ökad betoning på »mainstreaming« (även om det inte alltid är så klart vad som avses), liksom på att »bygga socialt kapital«.

Målet för den nya sammanslagna institutionen är »ett rättvisare, mer inkluderande och rikare Britannien« och i visionen för CEHR ingår att

- samla resurserna
- bistå i etableringen av gemensamma värden och underlätta konfliktlösning
- säkerställa att individer får stöd och likabehandling
- bistå organisationer med att hitta goda exempel
- erkänna att olika aspekter rörande jämlikhet innefattar olika behov
- fungera både nationellt, regionalt och lokalt
- stå för öppenhet och transparens
- fungera som en källa för forskning och kunskap, som experter rörande jämlikhet och mänskliga rättigheter
- vara rådgivare till regeringen i alla dessa frågor.

En av anledningarna till sammanslagningen och de nya målen är EU:s *Race Directive* som kräver att medlemsstaterna inrättar ett organ för att främja likabehandling vad gäller »ras«. Direktivet tillåter att medlemsstater tillgriper positiv särbehandling för att hindra eller kompensera för nackdelar till följd av »ras«, etniskt, nationellt ursprung, religion etc. Den brittiska *Race Relations Act* tillåter redan viss särbehandling vad gäller utbildning, yrkesträning, tillgång till välfärdssystemet samt vid anställning när det föreligger underrepresentation.⁹ Inriktningen ska också bli mer fokuserad på behovet av att stärka sammanhållningen och gemenskapen *mellan* olika grupper.

Ny invandringspolitik

När man talar om invandrare i Storbritannien är det folk från Karibien, Sydasiens och Afrika man menar. »Coloured immigration«. Inte folk från Kanada eller Västeuropa. (Kyambi 2005).

Efter EU:s utvidgning har invandringen till Storbritannien kompletterats med utvandrare från östra Europa. Närmare en kvarts miljon arbetare från de östeuropeiska länder som gick med i EU 2004 har under 2005 flyttat till Storbritannien för att arbeta. Den största gruppen, motsvarande hälften, kommer från Polen. Den här arbetskraftsinvandringen blev tiofalt större än regeringen hade väntat sig. Storbritanniens ekonomi har under den tiden varit stark och regeringen valde (liksom i Irland och Sverige) att inte inrätta så kallade övergångsregler,

⁹ The Commission for Racial Equality, CRE, som ska ingå i den nya sammanslagna CEHR, har en mycket vid tolkning av begreppet »ras« där man inbegriper hudfärg, nationalitet/medborgarskap, etniskt eller nationellt ursprung.

som skulle försvåra arbetskraftsinvandringen för medborgare från de nya medlemsstaterna.

Den brittiska regeringen har kommenterat den överraskande stora invandringen med att dessa arbetare behövs, eftersom arbetslösheten är den lägsta under flera generationer. Storbritannien behöver arbetskraft, speciellt inom servicesektorn. Få av dessa arbetare har tagit med sig familj, många är unga män i tjugoårsåldern, och knappast någon har sökt bidrag från välfärdsstaten. Enligt en rapport från Arbets- och pensionsdepartementet har den här invandringen haft en positiv effekt på ekonomin genom att den lett till ökad produktion och sysselsättning – med minimala effekter för infödda arbetstagare (The Telegraph 050824).

Denna invandring av EU-medborgare har alltså inte uppfattats som något problem. Det har däremot den tidvis omfattande asylinvandringen och åtföljande illegala invandringen av människor från länder utanför Europa. Regeringen Blairs ambitioner har därför formulerats som att man behöver få kontroll över invandringen och att man helst vill kunna styra den till resursstarka invandrare som kan bidra till samhällsutvecklingen. En kontrollerad invandring kräver också att gränskontrollerna stärks och att illegal invandring, liksom missbruk av asylsystemet, beivras. Regeringen har också sagt att antalet avvísningar av personer som saknar uppehållstillstånd ska öka. Enligt migrationsminister McNulty behöver Storbritannien invandring

...men vi måste se till att vi låter personer med färdigheter och talanger som främjar Storbritannien komma in och stoppa dem som missbrukar vår gästfrihet och ligger samhället till last. (The Telegraph 050720.)

Brittiska inrikesdepartementet uppskattade i en rapport hösten 2005 att det fanns mellan 310 000 och 570 000 invandrare i Storbritannien som saknade uppehållstillstånd. Detta understryker behovet av väl fungerande identitetskontroller, menar man på departementet. Utöver det skattade antalet illegala invandrare finns ett mycket stort antal asylsökande (ca 716 000–772 000 personer) i landet, där slutligt beslut om uppehållstillstånd ännu inte fattats.

En växande andel av opinionen i Storbritannien bedömer invandringen som den främsta valfrågan, och inför valet våren 2005 tävlade labour och Tories om införandet av ytterligare restriktioner för invandringen. Tory-kandidaten Michael Howard sa att Storbritannien ska lämna FN:s flyktingkonvention om han blir vald, och införa ett tak på nettoinvandring på 20 000 personer per år. Liberaldemokraterna bad däremot regeringen

att undersöka om man inte kunde införa en amnesti för illegala invandrare som varit i landet länge – samtidigt som man införde en tuffare gränsbevakning. Anledningen var bland annat att man ansåg att det saknas resurser för att deportera alla invandrare som saknar tillstånd.

Den nya invandringspolitiken från 2005 innefattar ett poängbaserat system för potentiella invandrare. Systemet består av fem nivåer där endast högutbildade kan kvalificera sig till den första och andra nivån och därmed få rätt till anhöriginvandring, permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Här ska ingå personer med utbildningar som läkare och ingenjörer, men även personer med avsevärda ekonomiska medel att investera. Av invandrare på nivå ett och två ska heller inte krävas att de har ett konkret arbete att komma till. På den andra nivån finns yrkesverksamma inom t.ex. skola och sjukvård. De ska endast kunna söka uppehållstillstånd inom sektorer där det råder brist på arbetskraft. Här krävs ett konkret erbjudande om arbete för uppehållstillstånd.

På den tredje nivån placeras lågutbildade arbetare som ska fylla den brist på arbetskraft som uppstått inom t.ex. jordbruk och restaurangsektorer. De får endast temporära uppehållstillstånd, som dras tillbaka om det uppstår arbetslöshet. På denna nivå krävs även att man har en sponsor som garanterar att man lämnar landet när uppehållstillståndet går ut. Här kan man jämföra med nuvarande, betydligt generösare, regler som säger att alla invandrare som har arbete kan ansöka om permanent uppehållstillstånd efter fyra års uppehåll. På den fjärde nivån återfinns gäststudierande som måste återvända hem efter avslutade studier och på den femte säsongarbetare och personer som deltar i vissa professionella utbytesprogram som också endast har rätt att stanna begränsad tid i landet.

Flyktingar kommer från och med september 2005 endast att få tillfälliga uppehållstillstånd på fem år i stället för som tidigare permanenta. Om det sker stabila förändringar till det bättre i hemlandet förväntas de återvända. Flyktingar som inte fått uppehållstillstånd ska i större utsträckning än hittills hållas inlåsta. (Pressmeddelande från Home Office 028/2005, 050207.)

Det mångkulturella och »mångrasiga« Storbritannien har även kännetecknats av hårda invandringsregler, något som sedan sextioalet isolerat och tystat de främlingsfientliga rösterna från extremhögern, konstaterade Favell 1998. Då hade man inga konflikter över raspolitik och invandring mellan höger och vänster i brittisk politik, något som Favell menade hängde samman med den brittiska liberala traditionen och som låg bakom samförståndet när det gäller hur man löser dilemman med den kulturella pluralismen (Favell 1998, s. 95 ff).

Högerextrema British National Party på frammarsch

Storbritannien har inte, som flera av EU:s övriga medlemsstater blivit en arena för något radikalt högerpopulistiskt parti. Det nynazistiska National Front som var aktivt under sjuttio-talets raskravaller har heller inte lyckats väcka någon bredare opinion. Inte förrän nu, efter attentaten i Londons tunnelbana, har något högerextremt parti fått någon större uppmärksamhet. British National Party som bildades 1982 av John Tyndall, som också var med och bildade National Front, har med nytt ledarskap försökt framtona som mindre rasistiskt och han fick avsevärt ökat väljarstöd i valet 2005, om än inte tillräckligt för en plats i brittiska parlamentet (Dagens Nyheter 060504).

Partiet hade 2005 mandat i 24 lokala folkvalda församlingar. Vid senaste valet till Europaparlamentet röstade över 800 000 briter, 4,9 procent av väljarna, på BNP. Partiet riktar särskilt in sig på områden där det finns etniska spänningar och många fattiga invånare som tröttnat på att Labour inte lyckats infria sina löften om minskad kriminalitet och bättre boendestandard.

I kommunalvalen 2006 gick BNP framåt och vann 18 nya lokala mandat och fick dessutom för första gången fäste i London (Dagens Nyheter 050505). I valet tappade Labour stort mot Tories. På BNP:s program står stopp för all invandring av »ickevita« och att asylsökande som fått bidrag ska tvingas återbetala det genom att städa gator. Partiledaren Nick Griffin vill också öka segregationen i skolorna: »Utländska elever som talar dålig engelska ska inte tillåtas dra ned standarden och hindra infödda engelsktalande barn.« BNP drog också till sig uppmärksamhet när de inför fotbolls-VM 2005 vägrade stödja England eftersom laget hade flera svarta spelare.

Debatt: Islamistiska attentat, mångkulturalism ifrågasatt

Det brittiska parlamentet hann lagom anta den nya integrationspolitiken sommaren 2005 när terrorattentaten i Londons tunnelbana inträffade i juli samma år. Förövarna var unga radikala islamister, födda och uppvuxna i England. Under den följande hösten dominerar problemperspektivet i media när det gäller integration och mångkulturella samhällen (Integrationsverket 2006). Mångkulturalismen, som länge varit självklar och accepterad på bred front som typisk brittisk, ifrågasätts på allvar. Chocken var stor när det stod klart att det inte var utifrån kommande terrorister som var förövare, utan ungdomar som gått i engelska skolor, som talade engelska och levde i det mångkulturella brittiska samhället. Den brittiska mångkulturella integrationsmodellen framstod nu som ett stort misslyckande.

Mångkulturalismen hade i och för sig, liksom beskrivningen av tillståndet när det gällde integrationen av infödda med utländskt ursprung – i synnerhet av anhängare av islam – redan ifrågasatts av etablerade debattörer. Högerextremister inom t.ex. British National Party hade alltid motsatt sig mångkulturalismen, men nu hade frågorna hamnat på etablissemangets dagordning. Efter kravallerna i norra England 2001 och terrorattentaten i USA hösten samma år hade integrations- och invandningsfrågor kommit att bli några av de politiskt känsligaste ämnena vid sidan av regeringen Blairs engagemang tillsammans med USA i Irak-kriget. Efter attentaten 2005 höjdes alltfler röster som menade att man misslyckats med den mångkulturalistiska politiken.

År 2006, efter attentaten i London sommaren 2005, har en rad nya lagar antagits som ett led i kampen mot terrorism, bland annat en lag som gör det möjligt att dra tillbaka brittiska medborgarskap. De första som berörts är personer som identifierats som muslimska extremister. I en första omgång ska 500 utvisas eller deporteras enligt United Press (United Press International 050809).

Förklaringarna till socialt missnöje och oro inom eller mellan olika etniska grupper har fått olika förklaringar under olika tidsperioder. Efter mordet på den svarta londonbon Stephen Lawrence 1993 tog debatten om diskriminering och strukturell rasism fart. Tidigare hade raskravallerna kopplats till klassituationen – kravallerna sågs då som resultat av nedskärningarna i välfärd under regimen Thatcher. Senare tids kravaller visade emellertid inte samma mönster som de tidigare. I stället för invandrade mot majoritetssamhället har ungdomar från olika etniska grupper ställts mot varandra och mot polisen i områden som tidigare varit relativt välbeställda industriområden, med en hög andel arbetskraftsinvandrare som kommit under sextio- och sjuttioalet (Favell 1998, s. 105 ff).

När det sedan också blev kravaller trots att Labour satt i regeringen övergavs förklaringen att upploppen berodde på att ekonomiska och sociala orättvisor. Företrädare för regeringen började i stället tala om *kulturella* skillnader, om självvald segerregering och anpassningssvårigheter för vissa grupper. Högerextrema British National Party, som länge fört en tynande tillvaro, vann anhängare på nytt. Invandringen och det mångkulturella samhället med dess behov av social sammanhållning hamnade högt på den politiska agendan.

Från slutet av nittiotalet och framåt präglas den allmänna opinionen av en ökande oro över invandring och integration. Britternas inställning till invandring är markerat mer negativ än vad EU-ländernas är i genomsnitt. Samtidigt är

britterna mer positiva än andra européer visavi etnisk och kulturell mångfald. Sarah Kyambi tror att invandring har blivit en accepterad väg att tala om »ras« som annars är tabu. I Storbritannien uppmärksammas också fler konflikter mellan »gamla« och »nya« invandrare. Framför allt är det asylsökande (där många är icke engelsktalande araber/muslimer) som står i fokus för kritiken av invandringen.

Tidningen Guardian lät göra en enkätundersökning bland muslimer i Storbritannien efter terrorattentaten i London i juli 2005. Två tredjedelar av muslimerna i landet hade övervägt att lämna landet efter attentaten, som utförts av muslimska ungdomar, födda och uppväxta i Storbritannien. Rädslan för anti-muslimska reaktioner var utbredd och många hade drabbats och utsatts för fientligheter. Äldre åldersgrupper var något mer pessimistiska inför framtiden i Storbritannien än yngre, 30 procent var pessimistiska när det gällde deras barns framtid medan 56 procent var optimistiska.

En femtedel ansåg att muslimer har integrerats alltför mycket i det brittiska samhället medan 40 procent tyckte att muslimer behövde integreras mer och en tredjedel att nivån var bra som den var. När det gällde orsaken till bombdåden trodde 80 procent att anledningen var Storbritanniens deltagande i invasionen i Irak. Drygt hälften, 57 procent av de svarande, ansåg att en bakomliggande orsak var muslimska imams och ledares misslyckande med att bemöta extremister. Närmare två tredjedelar identifierade rasism och islamofofi som andra bakomliggande orsaker till terrorattentaten. (Guardian 050726.)

Muslimer är emellertid ingen homogen skara ens i exil. Om det vittnar Ehsan Masood i ett debattinlägg efter att BBC visat ett program som granskade den muslimska paraplyorganisationen Muslim Council of Britain, MCB. »Det utkämpas ett krig i hjärtat av brittiska sunni-islam«, säger Ehsan Masood (Masood 2005). Kriget har pågått sedan mitten av sjuttioalet då den första brittiska muslimska institutionen inrättades, och för närvarande uttrycks det som en konflikt mellan grundarna av MCB – en paraplyorganisation bestående av drygt 250 medlemsorganisationer.

Bakgrunden till kriget är enligt Masood motsättningen mellan olika inriktningar av sunni-islam. Enligt honom går den stora skiljelinjen i Storbritannien mellan sufi och ickesufi. MCB domineras av ickesufi och är den organisation som fungerar som rådgivande till regering och rättsväsende och som ständigt framträder i media. Brittiska sufier har varit tämligen osynliga, men har blivit mer synliga genom Internet. Dessa olika inriktningar skiljer sig bland annat åt i synen på auktoriteter, där sufianhängare är anknutna till erkända lärare (ofta högt utbild-

dade professionella) för handledning i trosfrågor, och där icke-sufi misstror idén med lärare.

Trots motsättningarna finns också starka likheter mellan de båda riktningarna. Båda följer bokstaven i Koranen. Båda är anhängare av idén att en enda trosbaserad identitet är viktigare för muslimer än någon annan tillhörighet. Båda delar enligt Masood »en oroande sympati för att censurera åsikter de inte gillar«. Båda kämpar för att komma tillrätta med moderniteten och för att förstå hur de ska handskas med olikheter och pluralism inom islam, liksom mellan muslimer och världen utanför.

Lärdomarna från terrorattackerna i juli 2005 är att Storbritannien måste välja mellan renodlad sekularism och en reell mångkulturalism, säger David Hayes, biträdande redaktör för openDemocracy (www.openDemocracy.uk, »What kind of country?«, 29 juli 2005). De samordnade självmordsbombarna i Londons tunnelbana som dödade 52 människor och skadade fler än 700 får enligt honom stora sociala och politiska följder. Utmaningarna som ställs på det brittiska samhället är inte bara säkerhetsfrågor, med intelligenta polisaktioner, underrättelse och skydd av det civila samhället, utan innebär också att regeringen måste formulera och förverkliga en politik där man riktar sig mot de underliggande orsakerna till attackerna och mot de känslor som dessa utgår ifrån. Det gäller också för media att skaffa sig kunskaper och skapa förståelse för bakgrunden till attackerna och för medborgarna att lära sig handla på nya sätt i relation till sina grannar.

Frågan är vilket samhälle man vill leva i, säger Hayes, och ser två modeller som möjliga. Den ena är ett radikalt sekulärt samhälle, som skulle vara en logisk följd av det faktum att religiös ideologi har inspirerat brittiska medborgare att handla och planera handlingar som t.ex. massmord på oskyldiga. Det hänger också samman med att om man gynnar religiös tro i offentligheten, t.ex. genom att tillåta segregerad utbildning, så skapar man en potential för en permanent och destruktiv social strid i samhället.

En radikal sekulär modell skulle kräva en strikt åtskillnad mellan religion och stat/offentlighet och innebära att man

- avskaffar Church of England liksom kravet att statsöverhuvudet och det politiska systemet ska vara knutet till en religion eller kyrka
- stänger religiösa skolor och integrerar skolorna
- förbjuder religiösa symboler i samband med offentliga ceremonier och festivaler
- omdefinierar hela staten som en sekulär institution, samt inför ett program för att introducera nyanlända invandrare och omskola dem som fötts in i det nya medborgarskapet i Storbritannien

- odlar en ny offentlig etik rörande innebörden av det brittiska medborgarskapets skyldigheter, ansvar och rättigheter.

Hayes säger att det för detta omdefinierade kontrakt mellan stat och medborgare krävs en skriven demokratisk konstitution.

Den andra modellen är en radikal mångkulturalism. Den modellen skulle, enligt Hayes, vara en konsekvens av det faktum att den muslimska gruppen (grupperna) har särskilda problem, behov och frustrationer som inte går att lösa med nuvarande modell. En radikalt mångkulturalistisk modell innebär att man erkänner att anhängarna till islam, även om de har skilda etniska, språkliga och även trosrättsliga attityder, behöver ett offentligt erkännande och respekt. Det behövs ett gemensamt, offentligt forum för dialog där muslimerna kan utforska de problem som de har inom sig. Dialogen i sig är emellertid inte tillräcklig, utan avgörande är om detta forum även får beslutsmakt, menar Hayes.

Nyckeln till en radikal mångkulturalistisk modell vore att stifta en lag för att etablera ett brittiskt muslimskt parlament anser Hayes. Detta parlament skulle

- samla alla generationer, institutioner, båda könen, och varje nyans av muslimsk opinion från mainstream till extremen, ingen skulle uteslutas
- ha legal status, dess representanter skulle ha rätt till dialog med övriga parlament i Westminster, det skotska walesiska och nordirländska rörande frågor av gemensamt intresse
- ha en definierad makt över vissa viktiga aspekter för muslimers liv i Storbritannien: utbildning, banker och finans, anställning, välfärd, moskéadministration, migration och bosättning.

Den närmaste parallellen till den här modellen kan enligt Hayes vara det ottomanska imperiets relativa autonomi för religiösa samfundigheter (armenier, judar, greker). Den kan också ses som en naturlig utvidgning av nuvarande mångkulturalistiska modell (och vidhängande filosofi) så långt denna har blivit en del av briterernas kollektiva självbild och praktik.

Valet av modell kräver en omfattande diskussion i hela det brittiska samhället. Den radikala sekulariserade modellen skulle innebära en konstitutionell demokratisk revolution. Den radikala mångkulturalismen stämmer bättre överens med den nuvarande policyn och det tänkande som utvecklats de senaste decennierna. Att inte göra något är inget alternativ, anser David Hayes på openDemocracy.

Den brittiska mångkulturalistiska modellen har misslyckats konstaterar Gilles Kepel, professor vid Institut d'Etudes Politiques i Paris och Mellanösternexpert, efter bombattentaten

i London (Kapel 050824). Fyra veckor efter attentaten presenterade Blair en rad åtgärder mot terrorismen, åtgärder som innebär ett avsteg från den tidigare traditionella brittiska hållningen till muslimerna i landet. Om åtgärderna förverkligas innebär de ett slut på vad Kapel kallar »Londonistan-policyn«, det kontrakt där politisk asyl har getts till radikala islamistideologer för att dessa som motprestation ska hålla Storbritannien utanför alla våldsaktioner. Blairs förslag inbegriper utvisning av fanatiska islamistpredikanter (enligt franska och spanska exempel), stängning av religiösa center där extremismen frodas. Tillsammans visar åtgärderna på en ny attityd med en medveten politik för integration i stället för en allmän låt gå-attityd, enligt Kapel.

Före attentaten var Storbritannien mästare bland mångkulturalister, vid sidan av Nederländerna som också börjat ifrågasätta sin modell efter mordet på van Gogh (se kapitlet om Nederländerna). Modellen utgick från att erbjudandet av en tillflykt åt radikala ideologer skulle få dessa att utöva ett positivt inflytande på unga människor som frestades av islamisternas våldsideologi, och avhålla dessa unga från att revoltera mot staten. Detta fungerade en tid, menar Kapel, men det kostade. Priset var att en extremistisk islamism legaliserades samtidigt som en internationell islamistisk identitet bekräftades genom storslagna våldsdåd i det globala jihad. Den globala identiteten fick bränsle genom Internet, där spridningen av jihads spektakulära död och hjältar gjorde ideologerna i »Londonistan« mindre intressanta och betydande för de radikaliserade minoriteterna.

Grunden för modellen är en mångkulturalism som betraktar det som skiljer religiösa och etniska grupper som det väsentliga, och som ser det som förenar individer som medborgare i samma samhälle, bortom »ras« eller trosföreställningar, som något sekundärt. Det unika med detta är inte betoningen på skillnaderna som sådan menar Kapel, eftersom det alltid finns skillnader, utan föreställningen att individer är determinerade av vad som uppfattas som kulturernas oföränderliga väsen (essens) och att det politiska (och legala) etablissemanget måste prioritera dessa som man uppfattar som oföränderliga kulturella tillhörigheter.

Det brittiska samhället blev djupare traumatiserat av attentaten i London än vad amerikanerna blev av 11 septemberattackerna. I de senare var förövarna utlänningar men i Storbritannien var det barnen från de egna mångkulturella samhällena som var förövarna. Dessa var dessutom djupt religiösa män som radikaliserats av videokassetter, Internet och av predikanter i moskén. De tycks inte ha någon lojalitet med någon av de muslimska ledare som samarbetar med det politiska etablissem-

manget. De avslöjar ett segregerat socialt system där hela grupper definierar sig själva, primärt genom sin religiösa tillhörighet, men där ledarna inte kan hindra sina unga medlemmar att efterlikna al-Qaida och gå till krig mot ett »otroget« samhälle. Mångkulturalism kan enbart fungera om det leder till ett fredligt samhälle, där ledare för de olika grupperna håller sina medlemmar i schack och förmedlar religiösa och moraliska värden som är förenliga med ett vidmakthållande av en allmän ordning i samhället, säger Kepel.

Storbritannien och även övriga Europa står inför två alternativ, menar Kepel. Hayes modeller kan tillämpas också på resten av EU:s medlemmar – så lika är problemen. Att överge »Londonistan-modellen« är inte tillräckligt. Terrorismen ställer också frågan vad vi, alla medborgare oavsett religiösa eller icke-religiösa tillhörigheter, vill göra med vår europeiska identitet. Europa måste spela en roll när det gäller att lösa de globala problemen med terrorism och extrem islamism, säger Gilles Kepel.

Under hösten 2005 bjöd premiärminister Tony Blair in den muslimske debattören och filosofiprofessorn Tariq Ramadan från Schweiz att delta i en arbetsgrupp som ska diskutera hur man ska kunna motverka islamistisk extremism. Ramadan säger själv att det handlar om hur man ska utbilda unga muslimer till att bli goda muslimer och om hur man ska leva som en god muslim i västvärlden. Att definiera en god muslim handlar då om något annat än den radikala politiska islams lättköpta lösningar. Men det handlar också om att västvärldens skolor måste få in islam i utbildningen och lära sig se det goda i islam, och visa respekt även för den religionen. (»Konflikt«, Sveriges Radio 050924.)

Medborgarskap och nationell identitet: »Being British«

Grunden för den brittiska idén om medborgarskap är raka motsatsen till den franska, påpekar Favell (Favell 1998, s. 95). I Storbritannien har man gjort en dygd av pragmatismen och bristen på övergripande värden och politiska principer. Den brittiska politiken kännetecknas av tillfälliga lösningar och här finns ingen övergripande uttalad princip för integration. Under resonemangen i rapporter och lagar finns en outtalad men ändå urskiljbar brittisk politisk och social filosofi, konstaterar Favell. Den brittiska föreställningen om relationen mellan stat och individ är att individen behöver skyddas från staten, till skillnad från föreställningen att staten är redskapet för att forma politiska medborgare via politiskt deltagande. Inom den kulturella sfären har britten haft uppfattningen att staten bör

ge ramarna för mångkulturalismen och skapa institutioner för kampen mot diskrimineringen. Framgången med den brittiska modellen ligger i den samlade kunskapen i dess politiska och legala institutioner och i dessas flexibilitet. Det handlar om långsamma, begränsade sociala förändringar, inte om stora omvälvningar.

Myten om medborgarskapet, som Favell kallar den, brukar betecknas som konservativ men återfinns också inom den brittiska vänstern. Enligt denna föreställning behöver den gode medborgaren inte vara någon fullt deltagande moralisk, autonom, individuell politisk aktör. Medborgaren är något annat, specifikt i kommunalt socialt liv, och står för ett civiliserat beteende. Den gode medborgaren deltar lokalt för det civila samhällets bästa (kommunitarism). Rättigheter och skyldigheter som hör samman med medborgarskap är endast redskap för detta mål men ingen garanti för framgång. Politik och lagar ger bara förutsättningar för social integration, dvs. att bli och accepteras som brittisk medborgare, de ger inget garanterat resultat.

Enligt 1948 års medborgarskapslag räknades alla invånare i samväldet som brittiska medborgare. Under den koloniala expansionen fanns en starkt nationalistisk ideologi om briterans ansvar att styra och uppfostra »de lägre raserna« (Nationalencyklopedien 1995). Kolonialmaktens ansvar var att modifiera befintliga institutioner för att sprida civilisationen. Underförstått var Storbritannien den suveräna makten, relationen mellan »moderland« och koloni var den mellan monarki och undersåtar. Den franska kolonialismen utgick från att alla kunde och skulle bli franska medborgare, enligt idén om den franska nationen och liberala republiken med dess universella värdegrund. En skillnad mellan länderna är att Storbritannien aldrig varit en monokulturell nationalstat, utan alltid en union av flera nationer (även om engelsk kultur alltid setts som den överlägsna). Undersåtarna i kolonierna skulle – åtminstone den del av dem som behövdes för att administrera kolonialismen – »civiliseras« genom att få tillgång till brittisk utbildning.

På sextioalet när invandringen från kvarvarande och före detta kolonier ökade gjordes plötsligt skillnad på medborgare från moderlandet och medborgare från Samväldet. Endast de förra fick tillstånd att bosätta sig i Storbritannien och medborgarskapet blev mer exklusivt brittiskt. De brittiska medborgarna i kolonierna uppmuntrades rent av under en period på sjuttioalet att återvända till hemlandet samtidigt som de i kolonierna födda hindrades.

Från att mest ha varit en byråkratisk procedur har ansökan om medborgarskap hamnat i fokus för den nya integrationspolitiken. Dåvarande inrikesminister David Blunkett sa hösten

2002, då han tillsatte den Rådgivande gruppen som skulle förbereda den nya integrationspolitiken, att regeringen ville göra naturalisationen till något meningsfullt och något att fira snarare än bara en enkel byråkratisk process. Regeringen ville, enligt Blunkett, att det brittiska medborgarskapet ska innefatta den »mångfald av ursprung, kulturer och trosuppfattningar som finns i det moderna Storbritannien«. Regeringen var också angelägen om att de som blir brittiska medborgare ska spela en aktiv roll, både ekonomiskt och politiskt, i samhället och att de ska ha en känsla av att tillhöra en större gemenskap. (*The New and the Old...*2003, s. 5.)

»Beeing British«

Exakt vad denna större gemenskap inbegriper har sedan diskuterats fram och tillbaka. Inget har varit givet och åsikterna skiftande. Diskussionen inom den politiska etablissemangen (början av 2000-talet) här formulerat av den av Rådgivande gruppen, handlade bland annat om nationella och kulturella identiteter och vad det innebär att vara »brittisk«.

I rapporten *The New and the Old* skriver gruppen att man inte menar att identiteter någonsin är något oföränderligt utan tvärtom i ständig förändring och att många invånare i Storbritannien beskriver sig själva som personer med delade identiteter, brittisk och skotsk, brittisk och engelsk, brittisk och indisk m.m. Man erkänner att starka etniska och religiösa identiteter kan bestå vid sidan av en brittisk identitet men att de ofta förändras över tid i reaktion både mot yttre ekonomiska och sociala förändringar liksom inre förändringar som handlar om filosofi och trosuppfattning. Det som de flesta engelsmän ser som engelskt är idag inte detsamma som för hundra år sedan eller ens femtio år sedan. Ändå finns det en kontinuitet på djupet när det gäller värderingar. Men uppfattningen är att alla gemenskaper (communities) kan behålla sina historiska identiteter utan att det blir ett tvång för de individuella medlemmarna. (*The New and the Old*, s. 10.)

Gruppen kom fram till att vara »brittisk« innebär att man respekterar lagarna, det valda parlamentet och den demokratiska politiska strukturen samt traditionella värden som ömsesidig tolerans, respekt för lika rättigheter och ömsesidigt engagemang, samt att man betygar sin lojalitet till staten.

Att vara brittisk är att respektera dessa överordnade specifika institutioner, värden, trosuppfattningar och traditioner som binder oss alla, de olika nationerna och kulturerna, samman i fred och inom lagarnas ramar. Alla är underställda lagarna i landet inklusive lagarna som skyddar de mänskliga rättigheterna och lika rättigheter så olikheterna måste i praktiken underordnas detta legala

ramverk. I alla länder i alla tider har invandrare sökt skydd av lagar i utbyte mot att betyga staten sin lojalitet. För att sammanjämka de nya och de gamla måste vi alla leva upp till det bästa och allmänt accepterade inslagen i den politiska traditionen och värdena i UK och till ett fritt medborgarskaps demokratiska praktik. Vi behöver varken definiera »brittiskhet« alltför precist eller söka någon ny definition. (Ibid s. 11.)

Att vara brittisk innebär alltså inte att man måste assimileras in i en gemensam kultur, enligt den Rådgivande gruppen. Variation är livets krydda – så länge som den inte innebär att gemenskaper lever parallella liv, vid sidan om och utan kontakt med varann. Redskapet för att kunna delta i den gemensamma kulturen, upprätthålla respekten för lagarna m.m. är att man behärskar det engelska språket.

Det finns i ett civiliserat samhälle gränser för vilka beteenden som kan tolereras, slår David Faulkner fast i *Civil Renewal*. Hedersrelaterade mord, kvinnlig könsstympning och tvångsäktenskap är exempel som inte ens behöver diskuteras, menade gruppen. Balansen mellan åsikts- och yttrandefrihet och andras övertygelser och identitet eller mellan vad som betraktas som normalt beteende och förväntningar inom vissa kulturer, när det gäller t.ex. religiösa klädkoder, är svårare, konstaterar gruppen.

Medborgarskap och gemensam värdegrund

Enligt den nya ordningen måste alla som söker brittiskt medborgarskap genomgå ett medborgarskapstest som visar att de gått en kurs i det engelska språket och införlivat kunskaper om det brittiska samhället och dess institutioner. *The Nationality, immigration and asylum act* från 2002, kräver »tillräcklig kunskap« i något av språken i England, Nordirland, Skottland och Wales och »tillräcklig kunskap« om livet i Storbritannien (UK). I regeringens vitbok *Secure borders, safe haven* kombinerar man ökad kontroll av invandringen med krav på ökad sammanhållning i det brittiska samhället via utbildning till det brittiska medborgarskapet.

Utbildningen för dem som aspirerar på brittiskt medborgarskap har fått en stark betoning på en gemensam värdegrund. Det nya medborgarskapsprovet kallas *Life in the UK* och syftar till att förbereda den sökande på vad det innebär att vara brittisk medborgare. Detta innefattar flervalsfrågor om kulturen, språken, statsskicket och sociala förhållanden. Tre fjärdedelar av frågorna måste besvaras korrekt, annars måste provet göras om. Den sökande kan å andra sidan göra om testet hur många gånger som helst. (The Telegraph 051031.)

Som en röst från civilsamhället kan man läsa David

Faulkner i *Civil renewal, diversity and social capital in a multi-ethnic Britain* (från Runnymede Trust som vill främja ett mång-etniskt Storbritannien och agera brobyggare mellan etniska grupper och majoritetssamhället). Faulkner skriver om hur ett civilsamhällets förnyelse kan tolkas i termer av mångfald, socialt kapital och rasmässig rättvisa (Faulkner 2004). Faulkner, som publicerade detta före förändringarna av integrationspolitiken, hänvisar bland annat till regeringsrapporten *The future of multi-ethnic Britain* där man utvecklade två huvudspår. Det ena handlar om ett medborgarskap baserat på mänskliga rättigheter, ömsesidig respekt och ömsesidigt ansvar. Det andra om ett samhälle bestående av mindre samhällen med etniska, rasmässiga, kulturella, religiösa eller andra gemenskaper, där medborgarna kan behålla sina individuella identiteter, men där det också finns en känsla av att tillhöra ett land eller en nation. Faulkner ser ut att ta ställning för det senare:

Det grundläggande behovet, både praktiskt och teoretiskt, är att behandla människor lika och med tillbörlig respekt för olikheter; att värdesätta individernas rättigheter och friheter och tillhörighet, sammanhållning och solidaritet. Varken jämlikhet eller respekt för olikheter är tillräckliga värden i sig – de måste finnas samtidigt, utmana och stödja varandra. På samma sätt är varken personlig frihet eller social sammanhållning tillräckliga var för sig. De måste också finnas samtidigt, kvalificera och utmana varandra, liksom ömsesidigt upplysa och berika varandra. (Faulkner 2004, s. 2 ff.)

Den liberala traditionen, som blivit alltmer kritiserad, balanserades i rapporten med en mer pluralistisk eller kommunitaristisk syn på medborgarskapet. Kritikerna hävdar att den liberala traditionen varit alltför tolerant, självtillräcklig och att den accepterat alltför mycket pluralism och därmed missat vikten av en enhetlig kultur, gemensamma värden och disciplin, vilket man menar behövs för att möta de moderna hoten mot moral och social sammanhållning. Man har enligt kritiken också missat att erkänna etniska och kulturella minoriteter och krävt alltför mycket av medborgarna och det civila samhället när man begränsat statens roll så mycket att dess legitimitet ifrågasätts.

Innebörden i den nya medborgarskapspolitiken var att omdefiniera relationerna mellan individen och staten, både lokalt och nationellt för att »återupprätta den politiska gemenskapen i den moderna demokratin«. Identiteten som medlem i ett politiskt samhälle ska vara något positivt. Demokrati är inte enbart ett förenande av individer för att beskydda den privata sfären, utan en sfär präglad av aktiv frihet, där medborgare samlas för att skapa sin värld; man bidrar och får rätt att delta.

Finns det en brittisk nationell identitet?

Britterna har av tradition en ganska svagt utvecklad nationell identitet, speciellt i jämförelse med andra europeiska länder, som t.ex. Frankrike, säger redaktören för den liberala tidskriften *Prospect* i en rundabordsdiskussion (*Prospect*, april 2005). Det som då hade hänt efter attentaten i USA och upploppen i norra England 2001 var att vänsterpolitiker hade uttryckt önskemål om att man borde konstruera en mer synlig och inkluderande nationell historia. Utgångspunkten för rundabordsdiskussionen var vad en sådan inkluderande nationell historia skulle baseras på och om en sådan överhuvudtaget kan skapas uppifrån och ned.

Förklaringen till den svaga nationella identiteten är att Storbritannien består av flera nationer: England, Skottland, Wales och Nordirland, och att nationella identiteter är något som utvecklas under lång tid. Att frågan ställs nu hänger samman med att invandring och integration hamnat högt på den politiska dagordningen, särskilt efter islamistiska terrorattentat, och att den mångkulturella modellen ifrågasatts. Det brittiska samhället upplever ett starkt behov av en inkluderande nationell identitet. Alternativet är ett samhälle i upplösning, något som anses värre än en exkluderande nationalism.

En av deltagarna i diskussionen var finansministern Gordon Brown som ansåg att mycket kretsar kring definitionen av »brittiskhet«. Om man inte har en stark känsla av att dela målet kommer man att misslyckas i den globala ekonomin och det globala samhället. Att dela målet ser han som en delad identitet och han betonar tron på tolerans och frihet, civil plikt, rättvisa och öppenhet mot världen. Utmaningen är att få till institutioner som svarar mot dessa värden.

Upplysningens idéer om att den nationella identiteten likställs med medborgarskapet och baseras på ett socialt kontrakt står mot nationalromantikens föreställningar om en nationell identitet byggd på en gemensam historia och ursprung – för att förenkla en lång och intrikat diskussion. Invändningen är att det inte räcker med ett socialt kontrakt; att staten via lagar skapar ett skydds nät, ekonomiska möjligheter och allmän service och att medborgarna å sin sida lyder lagarna och betalar skatt till det gemensamma. Det måste finnas något djupare, som rör de grundläggande politiska värden som samhället vilar på, menar Brown. En del av problemet (med den svaga nationella identiteten, min anmärkning) kan vara att politiken har reducerats till administration utan visioner och att det har blivit svårt att upptäcka den gemensamma värdegrunden.

I diskussionen är inte alla deltagare överens om att det idag finns en gemensam värdegrund i Storbritannien. Brown anser att den finns men att den inte är kodifierad i dokument utan

att den behöver återupptäckas. Andra menar att »brittiskheten«, dvs. den nationella identiteten, pendlar mellan universella värden och speciella kännetecken som t.ex. det engelska språket. Britterna tolkar dessutom de universella värdena på sitt sätt, fransmännen på ett annat, så brittiskhet kan inte reduceras till dessa värden.

Värderingar förändras eller omtolkas ständigt och är därför inte så lätta att fästa på papper. Storbritannien påverkas t.ex. av EU men ännu mer av USA. Genom det engelska språket är den brittiska kulturen och även politiken vidöppen för den amerikanska kulturen, och många briter har en känsla av att deras suveränitet eroderar, påpekar en av deltagarna i rundabordsdiskussionen. Britterna har inte längre någon tydlig bild av sin nationella historia, den som upprätthåller den nationella lojaliteten. Behovet av en gemensam värdegrund är ett tecken på att man förlorat sin nationella historia, och där ingår förlusten av ett imperium, något som inte är så lätt att ersätta.

Någon påpekar att de talar om »brittiska« värden, men att det egentligen handlar om *engelska* värden, att skottarna har sin nationella identitet, walesarna sin etc. En annan påpekar att engelsmännen som dominerat tidigare, inte minst inom imperiet, numera känner sig osynliga. Men efter avkolonialiseringen och den växande insikten om rasismens tunga skuldbörda har engelsk nationalism blivit tabu och man har tappat både identitet och självförtroende.

Här försöker Brown knyta an med att det även fanns värden bakom den tidigare historien som var goda – allt var inte förkastligt – och att dessa goda värden kan återupptäckas. Det var sådana positiva värden som låg bakom framgångarna i Storbritanniens historia. Brown talar om idéen om frihet, där briter var före amerikanerna, och att brittiskhet aldrig varit baserat på etnicitet utan på något djupare. Det finns något specifikt brittiskt bakom idéerna om rättvisa och civila skyldigheter och en öppenhet mot världen bakom engagemanget för tredje världen och frihandeln och även bakom imperiet. (Här kommer man osökt att tänka på den omdiskuterade franska lagen från 2005 om att franska skolbarn också ska få läsa om den franska kolonialismens goda sidor.)

Rundabordsdiskussionen visar att uppfattningarna om vad brittiskhet är och bör vara liksom om både förekomst och behov av nationell identitet varierar stort. En av deltagarna som kom från en som han själv kallar »mångkulturell valkrets« vill inte ha någon uppifrån proklamerad värdegrund överhuvudtaget. Alla hans 183 språk måste få delta i den diskussionen, säger han, och illustrerar bristen på gemensam värdegrund när han påpekar att det finns spänningar kring en del av vad som antas vara gemensamma värderingar och att vissa av dessa värderingar rent av ifrågasätts.

Nederländerna: Den etniska minoritetspolitiken

Invandringshistoria

Med sin bakgrund som kolonialland har Nederländerna en omfattande erfarenhet av både ut- och invandring. Från att invandringen från kolonierna har dominerat under Holländska republiken från 1550 till 1800 tog utvandringen över från och med 1800-talet. Först efter andra världskriget blev Nederländerna återigen ett invandringsland. Invandrarna var under sextioalet dels repatrierade holländare, dels infödda från de tidigare kolonierna.

De tidigare koloniserade invandrarna kom från holländska Ostindien efter Indonesiens oberoende 1949 samt från Surinam före och efter dess frigörelse 1975. Därutöver organiserade Nederländerna också en import av arbetskraft genom avtal med Turkiet och Marocko. Avtalen avvecklades i slutet av sjuttioalet och när arbetskraftsinvandringen stoppades ökade i stället invandringen av anhöriga och asylsökande. Av Nederländernas befolkning på drygt 15 miljoner var i slutet av nittioalet omkring 5 procent utlandsfödda (Integrationsverket 2002). De största invandrade grupperna kommer från Turkiet, Marocko och Surinam. Invånare med utomeuropeiskt ursprung beräknas utgöra ca 10 procent av landets hela befolkning (www.manskligarattigheter.gov.se).

De största grupperna består alltså av arbetskraftsinvandrare eller invandrade från de tidigare kolonierna. Ingen av flyktinggrupperna tillhör de nio största etniska grupperna, med undantag av bosnierna (då det också fanns en ganska stor grupp arbetskraftsinvandrare från tidigare Jugoslavien). På åttiotalet bestod de största flyktinggrupperna av latinamerikaner, tamiler och vietnameser. Från och med nittioalet dominerar irakier, afghaner, iranier, tamiler, somalier och bosnier. Andelen muslimer utgjorde i början av 2000-talet

knappt 5 procent (drygt 750 000) av befolkningen (Stepien 2005).

Nettoinvandringen visar i siffror att Nederländerna faktiskt varit ett invandringsland sedan 1967. Men den faktiska verkligheten stämmer inte med uppfattningen och normen, säger Rinus Penninx, professor i etniska studier vid universitetet i Amsterdam (Penninx 2005). Liksom i andra västeuropeiska länder fanns ingen förståelse för att Nederländerna skulle bli ett invandringsland. Arbetskraftsinvandrarnas uppehåll skulle vara tillfälligt, som gästarbetare, eftersom Nederländerna betraktades som överbefolkat, men lika litet här som i andra arbetskraftsimporterande länder återvände gästarbetarna i någon större utsträckning.

Holländsk integrationsmodell – etnisk minoritetspolitik

Integrationen av en del av de invandrade grupperna hade uppenbarligen inte fungerat så väl och under sjuttitalet uppstod spänningar mellan majoritetssamhället och de invandrade. En rad terroråd där förövarna var ungdomar, barn till invandrade molucker, hamnade i fokus för debatten. Attentaten drog också uppmärksamheten till vissa invandrargrupper sociala och ekonomiska situation och ledde till en omprövning av gästarbetarpolitiken.

Starten för den nya politiken kom i och med en rapport från Vetenskapsrådet för regeringspolitik 1979 (*Mot en allmän etnisk minoritetspolitik*). Rapporten visade på det ohållbara i situationen med tillfälliga uppehållstillstånd där verkligheten var att de flesta invandrade stannade. Vissa av de invandrade hade levt med dessa tillfälliga uppehållstillstånd i över tjugo år. Rapporten pekade på behovet av en politik som skulle erkänna att vissa grupper borde ha permanent uppehållstillstånd och även på behovet av integrationsåtgärder. Diverse utredningar i början av åttiotalet förstärkte denna bild och blev utgångspunkten för vad som kom att kallas Den etniska minoritetspolitiken.

Den framtida minoritetspolitiken (*Minderhedennota*) som fastställdes 1983 kan sammanfattas i tre punkter enligt Penninx:

Politikens mål var att främja socioekonomisk jämlikhet, inkludering och delaktighet i den politiska domänen samt bidra till likvärdighet ifråga om kultur och religion (inom konstitutionens ramar och »så långt möjligt«). Politiken riktade sig till grupper som var i riskzonen för att isoleras som avskilda minoriteter, på grund av att de befann sig i en utsatt socioekonomisk situation och att de uppfattades som kulturellt avvikande av majoriteten. Detta innebar att politiken inte var

en invandrarpolitik i sig, den gällde inte alla invandrare utan speciellt utsatta grupper, inklusive vissa infödda underprivilegierade grupper (gästarbetare, molucker, surinameser, antillier, flyktingar, romer och resande).

Den etniska minoritetspolitiken skulle genomsyra alla relevanta samhällsområden och departement och även få en stark förankring i regeringskansliet. Inrikesministeriet fick den samordnande rollen och man avsatte avsevärda finansiella medel nationellt och införde även ett system för att övervaka att politiken genomfördes.

Etnisk minoritetspolitik i praktiken

Instrumenten för den nya politiken var dels *legala*. Det första man gjorde var en översyn av alla lagar där man sökte efter diskriminerande inslag som gällde nationalitet, ras och religion. Antidiskriminerande lagar förstärktes och man etablerade en struktur för rapportering och samråd.

Nya lagar stiftades och lokal rösträtt för utländska medborgare infördes 1985. Lokalt har denna i praktiken lett till politiskt deltagande. I de större städerna är ett avsevärt antal i stadsfullmäktige av utländsk härkomst, enligt Penninx. Den lokala rösträtten hade en djup och inledningsvis oförutsedd effekt på nationell nivå. I och med att arbetarpartiet lyckades locka nya invandrarstämmor lokalt, gav det andra partier anledning att leta efter kandidater med invandrarbakgrund. Resultatet femton år senare var att 8 procent av parlamentsmedlemmarna, fördelade över alla partier i holländska parlamentet, var utlandsfödda – och naturaliserade holländska medborgare.

Holländska medborgarskapslagen ändrades 1986 då den fick ett starkare inslag av bofasthet (*jus soli*) och det skulle bli lättare för invandrare att bli medborgare. Möjligheten att ha dubbelt medborgarskap infördes 1992. Konsekvensen blev att antalet naturaliseringar under nittio-talet ökade starkt. År 2005 hade t.ex. mer än två tredjedelar av alla turkiska invandrare holländskt medborgarskap.

En rådgivande struktur för de specifika målgrupperna etablerades för att ge dessa grupper en röst. Här fanns idén att särskilda organisationer skulle vara betydelsefulla, dels internt för individerna i grupperna, dels för integrationsaktiviteterna där de skulle fungera som brobyggare mellan invandrarna och det omgivande samhället. Stödet till etniska organisationer både på nationell och lokal nivå och försök att engagera dessa i integrationsarbetet blev en viktig strategi för att förverkliga politiken. Denna idé har enligt Penninx emellertid ifrågasatts i senare års politiska debatt, och statsstödet till etniska organisationer har starkt begränsats.

Så långt lagar och ekonomiskt stöd till etniska organisationer. När det gäller den *socialpolitiska* domänen har tre teman stått i fokus, säger Penninx; arbetsmarknad/arbetslöshet, utbildning och bostäder.

Den etniska minoritetspolitikens kamp mot den höga arbetslösheten har visat sig vara den svåraste delen att komma till rätta med. Sedan sextioalet har regeringens inflytande över arbetsmarknaden minskat, och myndigheterna saknar verkningfulla instrument för att styra fördelningen av få jobb.

Ansträngningar att påverka arbetsgivare gjordes i form av frivilliga överenskommelser mellan arbetsgivare och fackföreningar för att skapa fler arbeten för invandrare, men dessa visade sig stanna vid symboliskt pappersarbete. I början av nittioalet infördes en lag, inspirerad av kanadensiska *Employment Equity Act*, som ålägger arbetsgivare att regelbundet rapportera arbetsstyrkans etniska sammansättning. Syftet var att stimulera en mer balanserad rekrytering. Även detta visade sig dock stanna vid en symbolisk gest med få framgångar. Det enda riktigt kraftfulla instrumentet som regeringen använde under perioden 1986–1993 var en plan för positiv särbehandling inom den offentliga sektorn. Den var effektiv i den meningen att andelen regeringsanställda med utländsk bakgrund ökade.

Sammanfattningsvis konstaterar Penninx att integrationspolitiken för arbetsmarknaden varit svag och ineffektiv på grund av brist på kraftfulla instrument. Intressant är att den höga arbetslösheten på åttio- och tidiga nittioalet till stor del löstes av marknaden själv. Boomen i den holländska ekonomin, speciellt under andra delen av nittioalet, ledde till en tydlig minskning av arbetslösheten bland invandrare och till en brist på arbetskraft i vissa sektorer vid 2000-talets början. Det ekonomiska uppsvinget minskade arbetslösheten bland invandrare från runt 30–40 procent till under 10 procent 2001.

En viktig del av minoritetspolitiken har från första början varit den inom utbildningsområdet. Här har man satsat rejält med ekonomiska resurser, särskilt när det gäller att kompensera invandrabarn som släpat efter i vanliga utbildningssystemet, säger Penninx. Genom ett poängsystem fick skolor mer pengar till invandrabarn än till »vanliga infödda medelklasselever«. Infödda barn från en lägre socialklass fick också högre poäng, men inte så hög som invandrabarn. Själva poängsystemet har sedan omprövats (2005) med förslaget att i stället enbart lägga resurserna på elever med sämre socioekonomisk bakgrund.

Utöver dessa extrainsatser riktades en relativt sett mindre andel till speciella åtgärder som undervisning i det egna modersmålet och den egna kulturen. Den delen har senare blivit omdiskuterad och betraktad som både ineffektiv och till och med kontraproduktiv för integrationen. Resultatet har blivit

att den lyfts ur de reguljära programmen och senare tagits bort helt och hållet.

Ett speciellt inslag bland de mångkulturalistiska åtgärderna har sedan slutet åttiotalet varit det statliga stödet till islamiska och hinduiska skolor. Att skolorna kunde startas var en konsekvens av lagarna som accepterade att religiösa skolor fick statsstöd. Initiativen att starta skolorna togs av välutbildade invandrare som ville undvika »svarta« allmänna skolor, säger Penninx. Resultaten från dessa skolor har varit tämligen tillfredsställande, men i dagens integrationspolitiska diskurs betraktas de med växande skepsis.

När man granskar invandrade elevers resultat i utbildningssystemet över en längre period visar det sig att många släpar efter. En avgörande anledning till detta har varit det kontinuerliga inflödet av nyanlända skolelever till följd av rätten till familjeåterförening. Det var först i slutet av nittioalet som resultaten började förbättras med resultatet fler elever med utländsk bakgrund i gymnasier och även på universitet och högskolor.

När det gäller boendet, en annan viktig del av socialpolitiken, har politiken varit allra mest framgångsrik, konstaterar Penninx. År 1981 fick legalt bosatta utlänningar fullständig tillgång till så kallade sociala bostäder, en rätt de inte haft tidigare. I Nederländerna svarar de sociala bostäderna för majoriteten av bostäderna i storstäderna. Att dessa förutsätts fördelas »färgblindt« enligt socioekonomiska kriterier som inkomst, har haft mycket positiva följder och har motverkat boendesegregation. Penninx säger att det inte finns några etniskt homogena kvarter. Invandrare med olika bakgrund lever tillsammans med holländare som delar samma socioekonomiska karakteristika, i kvarter som domineras av sociala bostäder med låga hyror.

När det gäller kultur, språk och religion kan politiken snarast beskrivas som »mångkulturalistisk enligt bokstaven«, säger Penninx. Här har vi språkpolitiken och även förändringen av den. Att invandrarna skulle utveckla sin egen kultur ingick i filosofin för minoriteter. Politiken lämnades i princip över till grupperna och deras organisationer, gränserna sattes av landets konstitution och allmänna lagar. Regeringens roll var att främja dvs. skapa möjligheter för minoriteterna.

Till en början skapades också sådana möjligheter i t.ex. media, med specialprogram på invandrarspråk. Denna liberala princip har emellertid på senare år blivit hårt angripen i den allmänna debatten, med argumentet att detta konserverande av den egna kulturen hindrar integrationen i det holländska samhället. De flesta av de stödjande åtgärderna överlevde därför inte nittioalet, noterar Penninx.

Situationen för den religiösa mångfalden i Nederländerna

måste förstås mot bakgrund av det holländska samhällets särskilda historia. Samhället har tidigare organiserats i »pelare«, enligt religiösa segment som vart och ett haft egna institutioner, egna skolor, arbetares och anställdas organisationer, politiska partier etc. En följd av den starka sekulariseringen av det holländska samhället från och med sextioalet har blivit att detta pelarsamhälle inte längre existerar. Den legala strukturen inom många områden kvarstår dock.

Det är mot den bakgrunden som de nya invandrade religionerna legalt kunnat kräva fördelar som religiösa skolor, radiosändningar m.m. som de etablerade religionerna hade. Minoritetspolitiken betonade dessutom vikten av jämställdhet och lika behandling inom området. Resultatet blev att i en tid när det holländska samhället blivit alltmer sekulariserat och försökt ändra relationerna mellan stat och kyrka, så inbjöds muslimer och hinduer till förhandlingsbordet tillsammans med etablerade kyrkor för att formulera de nya principerna. Resultatet blev en tämligen snabb institutionalisering av dessa religioner på samma villkor som andra kyrkor hade. Det var först på nittioalet, i och med den nya integrationspolitiska diskursen, som dessa institutionella arrangemang utsattes för kritik.

Den holländska integrationspolitiska modellen har haft vissa framgångar när det gäller effekten av lagar och politik. Man har haft en hög grad av naturalisering och tämligen god närvaro i politiska församlingar. Etniska boendeenklaiver har undvikits. Inom utbildningssektorn är bilden mer blandad, med en del eftersläpningar. Penninx ser emellertid gradvisa förbättringar när det gäller andra generationens skolprestationer. Däremot har politiken misslyckats på arbetsmarknaden samtidigt som marknadskrafterna åtminstone tillfälligt öppnat för förbättringar.

Integrationsmodellen ifrågasatt

Viktigt att notera är enligt Penninx för det första att förändringen av politiken i början av åttiotalet inte innebar att det holländska samhället erkände sig som ett invandringsland. Efterkrigstidens invandring av vissa grupper sågs som historiskt unik, och man ansåg att vidare invandring borde begränsas eller hindras. För det andra var den etniska minoritetspolitiken starkt sammanbunden med den statliga välfärdspolitikerna – en integrationspolitik enligt välfärdsstatsmodellen. För det tredje uppfattades politiken inte som en mångkulturalistisk modell i någon normativ mening – så som den uppfattats i åttiotalet och senare tiders integrationsteorier. Termen »mångkulturalism« förekommer överhuvudtaget inte i de politiska doku-

menten och termen »mångkulturellt samhälle« endast ett fåtal gånger i betydelsen »ökande mångfald i befolkningen«. Den etniska minoritetspolitiken kunde endast kallas mångkulturalistisk i den meningen att den satte målet »likvärdig inom kulturens och religionens domäner inom konstitutionens villkor och så långt möjligt«.

Minoritetspolitikens blomstringstid var åttiotalet och redan 1989 kom en ny rapport från Vetenskapsrådet, på beställning av regeringen som inte var nöjd med resultatet av politiken. I den rapporten kom den första starka kritiken av minoritetspolitiken. Politiken hade resulterat i alltför sparsamt med framgångar inom två så avgörande områden som arbetsmarknad och utbildning. Bristen på framgångar berodde enligt rapporten på att alltför mycket uppmärksamhet riktats mot de mångkulturalistiska aspekterna och på stödet till etniska organisationer. Rapporten hävdade att detta rent av kunnat hindra individers deltagande i utbildning och arbetsmarknad snarare än uppmuntrat. Vetenskapsrådet menade nu följaktligen att politiken skulle ägna mer ansträngningar åt nyckelområdena arbete och utbildning, och detta på ett mer tvingande sätt. De utvidgade rättigheterna för invandrare måste balanseras med skyldigheter. Politiken borde fokusera mindre på kulturella rättigheter och stöd till den egna kulturen.

Ny integrationspolitik – mer republikanism

Den direkta effekten av denna diagnos begränsades i och med att politiken inte omedelbart förändrades, säger Penninx. Men frön hade såts för ett annat sätt att uppfatta frågan. En tydlig förändring i politikens fokus och mål kom 1994 i och med nya politiska dokument (*Contourennota*). Här antogs en ny integrationspolitik med en mer republikansk karaktär och med fokus på det goda medborgarskapet hos individuella invandrare. Politikens huvudmål skulle nu vara att främja lika delaktighet i den socioekonomiska sfären, när det gäller bostäder, utbildning och arbete och att underlätta integrationen av nyanlända invandrare genom att tillhandahålla integrationskurser. Mottagningskurser för nyanlända skulle ge alla som behövde det språkträning och samhällsinformation. Kurserna utvecklades därefter lokalt i ett antal städer. Detta instrument togs sedan över av den nationella politiken och 1998 proklamerades en nationell mottagningspolitik (WIN-lagen).

Penninx konstaterar (våren 2005) att den första minoritetspolitiken huvudsakligen var en välfärdsstatsmodell, kombinerad med ett visst mått av mångkulturalism. Modellen fick möjlighet att förankras och institutionaliseras under mer än

ett decennium. Från mitten av nittioalet ändrades både politiken och den politiska diskursen avsevärt, men eftersom den politiska praktiken förändras långsammare har resultatet blivit mindre genomgripande. Följden har blivit att Nederländerna har en blandad modell, där inslag från minoritetspolitiken finns kvar, med delvis förändrade mål och fokus, samtidigt med en starkt förändrad diskurs och tonläge. Den holländska regeringen har fortsatt vägen mot en striktare invandrings- och integrationspolitik, med minskade inslag av mångkulturalism och en ökad tendens till olikbehandling av invandrare.

Den nederländske populisterna Pim Fortuyn

Det första högerextrema partiet i Nederländerna bildades på sjuttioalet (van Holsteyn/Rydgren 2004). Holländska folkets union hade syftet att skapa en storholländsk stat som skulle inkludera den holländsk- eller flamskspråkiga delen av Belgien och utesluta alla »främmande etniska element«. Valkampanjen 1974 i Haag var tydligt rasistisk och blev i sig anledningen till att det bildades ett antal antirasistiska organisationer. Partiet åtalades och en del medlemmar lämnade det och bildade ett mindre högerradikalt parti, Nationella Centerpartiet. Efter angrepp på flyktingar upplöstes denna utbrytning och följdes av Centrumpartiet 1980. I Nederländerna är valsyste- met extremt proportionellt och Centrumpartiets 0,8 procent av rösterna räckte för ett mandat i parlamentets andra kammare. Centrumpartiet växte, men efter interna konflikter bildades 1984 ytterligare ett parti: Centrumdemokraten.

Under mitten av åttiotalet försvann i stort sett de radikala holländska högerpopulistiska partierna. Centrumdemokraten fick konkurrens av Centrumpartiet '86, som utvecklades till ett mycket radikalt högerextremt parti. Största valframgångarna fick 1994 den så kallade centerrörelsen bestående av Centrumdemokraten, Centrumpartiet '86 och Holländska blocket med tillsammans 7,4 procent. Centrumpartiet '86 förbjöds senare, och trots nya efterträdare hade dessa högerextrema eller radikala högerpopulistiska partier i slutet av 1999 tillsammans endast 660 medlemmar av vilka 55–85 kunde kallas aktivister. Ett år senare var dessa bara en aning fler, så några stora framgångar kan man inte tala om, sammanfattar van Holsteyn/Rydgren.

Pim Fortuyn och valet 2002

Pim Fortuyn, före detta professor i sociologi och politisk kolumnist i en liberal-konservativ veckotidning, öppet homo- sexuell med en iögonfallande lyxig livsstil, annonserade i en teveintervju i augusti 2001 att han tänkte ställa upp i parla-

mentsvalet 2002, oklart för vilket parti (Ibid, s. 130). Hans val föll sedan på Leefbaar Nederland, LN, en rörelse som vid tidigare kommunalval startat i ett antal kommuner. Samtidigt hade den populära partiledaren för arbetarpartiet, Wim Kok, meddelat att han skulle gå i pension och han efterträddes av den betydligt mindre populära Ad Melkert.

I det konservativa partiet CDA (Christen Democratisch Appèl), hade en ledarskapskris utbrutit. Partiledaren avgick och dittills okände Jan Peter Balkenende tog över. Opinionsmätningarna visade att partiet förlorade stöd. En av Balkenendes första åtgärder blev att meddela att hans parti skulle följa en hårdare linje mot asylsökande.

Frågor kring asylsökande och alla verkliga eller påstådda problem kring etniska minoriteter, immigration och integration kom snart att placeras högt på den politiska dagordningen, speciellt av Pim Fortuyn. På en öppen fråga om vilket som var det största nationella problemet svarade 40 procent av de svarande att det var just ovanstående problem. Endast sjukvårdsproblemen med långa väntetider låg högre (57 procent). Stödet för de etablerade partierna sviktade samtidigt som stödet för LN och framför allt dess nye ledare Pim Fortuyn ökade kraftigt. Enligt honom fanns två viktiga frågor på den politiska dagordningen: omstruktureringen av den offentliga sektorn och en restriktiv hållning gentemot asylsökande. Hans parti, LN, hade i februari fler än 20 mandat i opinionsundersökningarna. Regeringskoalitionen bestående av arbetarpartiet och några fler, hade förlorat sin majoritet i opinionsmätningarna.

Fortuyn hade under den här tiden fått mycket uppmärksamhet i medierna, framför allt positiv. I början av januari 2002 publicerades en intervju med honom där han påstod att islam var en underutvecklad kultur, att inga fler asylsökande skulle beviljas uppehållstillstånd och att den första artikeln i konstitutionen skulle upphävas om så krävdes för att skydda yttrandefriheten. Intervjun väckte stor uppmärksamhet och ledningen för partiet uteslöt honom. Samma dag meddelade Fortuyn i en teveintervju att han kanske skulle delta i valen med ett eget parti. Med det utspelet fick han med sig en hel del anhängare från LN och i lokalvalen i mars vann hans parti stort.

En kort tid därefter avgick regeringen efter en rapport om holländska soldaters ansvar för Srebrenicamassakern i början av nittiotalet. Fortuyn utsattes för en mängd hotelser men ville inte ha något extra beskydd. Måndagen den 6 maj, drygt en vecka före parlamentsvalet, sköts han utanför en radiostudio. Trots att den karismatiska ledaren var borta fick hans parti, LPF (Lijst Pim Fortuyn), ändå 17 procent av rösterna och 26 mandat i parlamentet, vilket var en exceptionell framgång för ett nytt parti.

Pim Fortuyn var som person vad de flesta skulle kalla en radikal populist men knappast höger, säger van Holsteyn. Fortuyn hade en våldsamt fientlig retorik mot islam. Han betonade lag och ordning men var ingen radikal nationalist, inte EU-motståndare och definitivt ingen försvarare av traditionella auktoritära värderingar, säger van Holsteyn. Tvärtom var han synnerligen liberal. Det var Nederländernas liberala samhälle, byggt på sociokulturellt liberala värden, som Fortuyn sa sig vilja försvara mot den »reaktionära islamiska kulturen«. Hans retorik riktad mot invandring handlade framför allt om kvinnors rättigheter och frihet liksom rättigheter för sexuella minoriteter. Det var dessa som han ansåg måste försvaras mot den förtryckarideologi som islam enligt honom representerade. Han såg ingen skillnad mellan radikala islamister och moderata, mer eller mindre sekulariserade invandrare födda i muslimska länder, utan alla muslimer drogs över en kam.

Van Holsteyn menar att även om Nederländerna haft ekonomiska problem från början av nittiotalet och det har funnits en viss pessimism angående den ekonomiska utvecklingen bland väljarna, så är det svårt att se att detta bidragit till uppkomsten och framgångarna för LPF i valet 2002. Väljarnas bedömning av regeringens ekonomiska arbete var lika positiv 2002 som 1998. Två tredjedelar ansåg att regeringen gjort ett bra jobb. Endast 3 procent av de svarande i opinionsundersökningar 2002 nämnde ekonomin och 4 procent arbetslösheten som de viktigaste problemen. Det som var avgörande för många väljare var »invandrarfrågan« (Ibid, s. 137 ff).

Nederländerna, med sin historia som kolonialland, hade länge haft en invandring från kolonierna. Under sjuttio- och åttio- och tidiga nittiotalet ökade antalet ickeuropeiska invandrare betydligt. Närvaron av ickeuropeiska invandrare är emellertid inte i sig en förklaring till framväxten av höger-radikala populistpartier, säger van Holsteyn/Rydgren. Det krävs också en folklig främlingsfientlighet och en föreställning om invandrarfrågans vikt. Attityderna gentemot invandrarna i Nederländerna var under mitten av nittiotalet delade men relativt stabila. Hälften av den holländska befolkningen ansåg att det fanns för många utlänningar i landet. Det fanns också ett utbrett tvivel om huruvida invandrarna skulle kunna anpassa sig till det holländska samhället. De flesta av respondenterna i attitydundersökningarna trodde att invandrarna skulle hålla fast vid sin egen kultur och sina egna värderingar.

Opinionen svänger

Fram till 1994 nämndes nästan aldrig frågan om invandrare, asylsökande eller andra utlänningar som nationellt problem. Då var det endast 2–3 procent som uppfattade invandrare som

problem, men därefter ökade andelen till 26 procent. Nästan hälften nämnde invandrarfrågan som ett av landets största problem – överst på listan följt av problem kring arbetslöshet, sociala förmåner, allmän ordning och miljön. En majoritet ansåg också att utländska arbetare och etniska minoriteter var tvungna att anpassa sig till den holländska kulturen. En av fyra menade att de invandrade skulle anpassa sig helt och hållet.

Det räcker alltså varken med förekomsten av invandringskritiska attityder, främlingsfientlighet eller att invandrarfrågan ökar i betydelse för att förklara framväxten av radikala högerpopulistiska partier, säger van Holsteyn. Det krävs också att frågan blir politiserad. Detta var vad som hände 2002, då Pim Fortuyn gjorde den till den största valfrågan. Avgörande var uppfattningar som speglades i uppmaningarna »skicka tillbaka asylsökande« och »utlänningar ska anpassa sig«.

Politiskt missnöje frigör väljarna från banden till etablerade partier och ger utrymme för nya partier. Detta fungerar speciellt om graden av partiidentifikation och den klass- och religionsbaserade röstningen minskar. Förtroendet för politiska institutioner och för politiker minskar i de flesta västerländska demokratier. Även om stödet för de demokratiska idéerna och principerna fortfarande är starkt blir medborgarna frustrerade över hur det demokratiska systemet fungerar eller inte fungerar. Medborgarna i de utvecklade industridemokratierna har idag blivit kritiska medborgare. Det i sig kan bli en förutsättning för radikala högerpopulistiska partier, konstaterar van Holsteyn/Rydgren.

Nederländerna tycks emellertid vara undantaget från regeln. Här ökade snarare än minskade förtroendet för politikerna mellan 1971 och 1994. Trots det menade under nittioalet mer än 85 procent av de holländska väljarna att politiker lovar mer än de kan hålla, 30 procent ansåg att ministrar och statsjansmän främst är inriktade på att främja sina personliga intressen, och mer än 35 procent att möjligheten att bli parlamentsledamot beror mer på ens politiska vänner än på ens förmåga. Denna ökade politiska cynism utgjorde 2002 en grund för LPF som markerade mot etablissemang. Det var framför allt de missnöjda väljarna som röstade på LPF.

Antalet väljare med hög partiidentifikation har minskat i Västeuropa de senaste årtiondena. Men i Nederländerna har begreppet partiidentifikation inte varit lika relevant som på andra håll. Redan i början av sjuttioalet såg man att partiidentifikationen inte var så stabil som man förväntat sig, den visade fram till 1994 heller inga tecken på att minska. Däremot var det alltför många som bestämde sig för hur de skulle rösta sent i valrörelsen. Medan en majoritet av väljarna på sjuttioalet uppgav att de alltid röstade på samma politiska parti var det inte mer än 35 procent som gjorde detta under nittioalet (Ibid, s. 143).

Det är enligt forskarna den strukturella röstningen som minskat, faktorer som social klass och religion spelar mindre roll för partival. Om klass varit den mest relevanta strukturella faktorn för svenska väljare har det i Nederländerna varit religion. Väljarbeteendet i Nederländerna har länge varit starkt strukturerat. De politiska partierna var nära knutna till specifika sociala klasser eller grupper – med utgångspunkt först i religiös uppdelning och sedan i social klass. Från och med mitten av sextiotalet har sekulariseringen lett till att detta strukturella röstningsbeteende avtagit. Religionen har fått allt mindre inflytande på väljarbeteendet och väljarna har blivit allt rörligare.

Till dessa rörligare väljare, mindre påverkade av religiös tillhörighet och drabbade av viss politisk cynism, kommer sedan menar van Holsteyn en utbredd främlingsrädsla och motstånd mot invandring. Avgörande blir sedan Pim Fortuyns personlighet. Det var på honom som person man röstade, och för de starkt liberala värden som länge varit en del av den nederländska nationella identiteten.

Liberalism – postmodernism

LPF är ett otypiskt antiinvandringsparti som talar om värden – inte om konservativa, kristna värden – utan om progressiva, postmoderna, sekulära värden, säger van Herpen (van Herpen 2005). Nederländerna är ett av de mest postmoderna länderna i världen. Fortuyn talade om islamiseringen av den holländska kulturen. Efter den andra feministrevolutionen på sjuttioalet råder jämställdhet mellan män och kvinnor och total acceptans av homosexuella. I Nederländerna var det enligt globala jämförande värderingsstudier bara 10 procent som svarade att homosexualitet aldrig kommer att tillåtas jämfört med 54 procent i USA och 40 procent i Storbritannien.

Enligt Fortuyn måste holländarna försvara sina toleranta värden mot en intolerant islam. Fortuyn var inte rasist, hade inget emot svarta. Surinameser som är integrerade i Nederländerna utgjorde heller inget hot mot hans toleranta livsstil. Fortuyn var framför allt emot islam som han ansåg vara en reaktionär religion, intolerant mot kvinnor och sexuella minoriteter. Hans förslag på invandringspolitik kan sammanfattas så här: Nederländerna är fullt. Sluta med familjeåterföreningarna. Flyktingar ska stanna i sin egen region. Nederländerna ska gå ur Schengen och säga upp Genèvekonventionen från 1951. Artikel 1 (om antidiskriminering) i den holländska konstitutionen bör dessutom ändras för att göra det möjligt att sprida invandrarna mer jämnt över landet.

Striktare invandrings- och integrationspolitik

Under slutet av nittiotalet skärptes både invandrings- och integrationspolitiken i Nederländerna. Anhöriginvandringen begränsades till att gälla endast medlemmar av kärnfamiljer, med krav på att försörjningen ska vara ordnad. Det blev samtidigt svårare att få asyl i landet. Invandringen har därefter huvudsakligen bestått av anhöriga till kärnfamiljer där man kunnat dokumentera att nykomlingarna kan försörjas, samt av flyktingar. Krav har även förts fram på att invandrare som gifter sig med holländare ska bli tvungna att betala 5 000 euro för att gå en hundratimmarskurs i holländska (Rapport Integration 2002).

Det är kommunerna som har uppdraget att organisera kurserna. Personer som vill invandra måste först klara ett test i hemlandet och inom tre och ett halvt år efter ankomsten till Nederländerna få godkänt på integrationstestet för att få permanent uppehållstillstånd. Personer som misslyckas kan bötfällas av kommunen, och tvingas betala 400 euro. Kommunerna finansierar annars integrationskurserna, med undantag för anhöriginvandrare som själva får stå för kostnaden. (Expatica News 2005.)

Kraven på invandrings- och integrationstester är bara ytterligare några i raden för att minska anhöriginvandringen, påpekar Migration Policy Group. Nederländerna var först med att ställa dylika krav, men både språktest och andra kulturkunskapskrav inklusive finansiella garantier för att få invandra har senare även införts i Österrike, Tyskland, Danmark och Storbritannien (Migration Policy Group 2005).

Nederländska regeringen beslutade våren 2005 att införa obligatoriska integrationskurser för nyanlända invandrare och andra utländska medborgare i landet. Kommunerna hade sedan 1996 haft laglig rätt att kräva att flyktingar och andra nyanlända som man förväntade sig skulle komma att tillhöra de utsattas skara, skulle skriva under ett kontrakt om att delta i ett obligatoriskt introduktionsprogram. Sedan 1997 har dessa flyktingar och nyanlända kunnat bötfällas (även om de inte uppstår socialbidrag) om de inte deltar i det obligatoriska programmet.

Antalet personer som våren 2005 förväntades behöva gå en obligatorisk integrationskurs uppskattades till ca 750 000. Kursen ska avslutas med en integrationsexamen och vara obligatorisk för fyra kategorier utländska medborgare: nyanlända invandrare, personer som får ekonomiskt bistånd, arbetslösa kvinnor som inte får bistånd och religiösa ledare som kommer från länder utanför EU. 20 000 invandrade mammor som

»nästan aldrig lämnar hemmet« har beordrats av staden Rotterdam att gå språk- och kulturkurser. Kvinnorna har särskilts valts ut då de bedömts inte kunna tala holländska tillräckligt bra. Om de inte framgångsrikt avslutar kursen inom fem år måste de betala 6 000 euro för lektionerna. (Expatica News 2005.)

Imamer som vill vara verksamma i Nederländerna ska i framtiden utbildas i Nederländerna. Amsterdams fria universitet startade de första kurserna hösten 2005. Intresserade studenter måste vara bosatta i Nederländerna. Ansvariga ministern Rita Verdonk har deklarerat att avsikten är att stoppa imamer som propagerar för jihad och som är en fara för den nationella säkerheten. Ett antal invandrade imamer har utvisats med samma motivering.

Verdonk har också undersökt om det går att förbjuda burka i specifika situationer och fått utbildningsminister Maria van der Hoevens stöd för ett förbud mot burka i skolan. Varken lärare eller studenter ska få bära burka. Kommissionen för likabehandling (Commissie Gelijke Behandeling) har fattat ett beslut som säger att klädesplagg som täcker ansiktet kan förbjudas om det hindrar kommunikation och identifikation eller påverkar säkerheten i skolan. Enligt uppgift från minister Verdonk har det emellertid sällan eller aldrig förekommit burka i någon holländsk skola. (Expatica News 051013.)

Socialminister Van Hoof meddelade våren 2005 att regeringen förbereder flera initiativ för att minska utbetalningen av sociala förmåner till tredjelandsmedborgare. Några av de förslag han lyfte fram var att invandrare ska betala in högre premier till pensionssystemet för att kompensera för kortare vistelsetid i landet, att de ska få tidsbegränsade socialbidrag och arbetslöshetsförsäkring samt minskade möjligheter till permanent uppehållstillstånd för anhöriginvandrare (Migration Policy Group, oktober 2005).

Från avpolitisering till polarisering – förändrad politisk diskurs

Minoritetspolitiken från tidiga åttiotalet hade haft ett starkt och brett stöd, det hade i praktiken rätt konsensus inom den politiska eliten, sammanfattar Penninx. Samförståndet var så påtagligt att den borgerliga (höger, liberala, kristdemokratiska) regeringskoalitionen utnämnt en socialist (från arbetarpartiet) som chef för Samordningsdepartementet inom Inrikesministeriet. Samförståndet innebar inte att det inte fanns olika uppfattningar om integration inom partierna, men dessa spelades inte ut, utan man undvek konflikt. Avpolitisering var vad som gällde. Problem löstes genom teknokratiska kompromisser,

hänvisades till vetenskapligt grundade politiska råd som skulle vara motorer i utvecklingen och genom samverkan mellan etniska eliter eller inrättandet av särskilda råd med etniska ledare, för att nå en bred samverkan. När sedan flera extremhögerpartier hade lyckats komma in på lokala och även på den nationella politiska arenan, utgjorde samförståndet ett mer aktivt motstånd mot extremhögern som gjorde allt för att spela ut »raskortet«, säger Penninx.

Under nittiotalet förändrades emellertid både debatt och debattklimat. Penninx ser tre huvudsakliga anledningar till vindkantringen. För det första fanns en känsla av besvikelse över minoritetspolitiken. Den hade inte lyckats på arbetsmarknaden eller i utbildningssystemet. Vetenskapsrådets andra rapport definierade misslyckandena huvudsakligen som en följd av en alltför liberal politik vad gällde kultur och religion. Förslagen var att politiken skulle handla mindre om kultur och religion, mindre rikta sig till grupper och i stället bli mer obligatorisk och mer fokuserad på individer inom arbetsliv och utbildning.

För det andra förde Frits Bolkestein, ledaren för Liberala partiet – då i opposition – in ett nytt element i debatten, uppenbart inspirerad av amerikanske statsvetarens Samuel Huntingtons idéer om civilisationskriget som efterträdare till det kalla kriget. Bolkestein ansåg att islam var ett hot mot den liberala demokratin och därmed ett hinder för integration. Han menade att invandras integration skulle handläggas med mer mod. Hans politiska budskap skilde sig totalt från tidigare samförstånd, även om de praktiska konsekvenserna knappast var så långtgående.

För det tredje hade den politiska diskursen rörande invandring under nittiotalet kommit att domineras av vad Penninx kallar »asylkrisen«. Antalet asylansökningar hade 1993 nått en för Nederländerna hög nivå, 53 000, delvis på grund av att Tyskland hade stramat åt sin asylpolitik. Det tidigare välkomnande asylmottagandet hade visserligen ändrats till ett mer stramt mottagningssystem redan i slutet av åttiotalet, men 1993 blev det trots detta kaos både i mottagandet och beslutsprocessen.

År av försök att reformera asylprocedurerna följde, men krisen kvarstod. Ett stort antal asylsökande befann sig i limbo i årtal. Antalet asylsökande som vägrats flyktingstatus men inte skickats tillbaka ökade och antalet illegala invandrare ökade. Detta hände samtidigt som de styrande vidtog åtgärder för att utestänga illegala invånare från välfärdsstatens förmåner, genom att stifta en lag som krävde att socialtjänstemän kontrollerade att legal bostad fanns innan man gav någon service. Sammantaget ledde detta till en utbredd känsla inte bara av att

integrationspolitiken inte fungerade utan också av att den inte kan fungera, eftersom det inte längre finns någon kontroll av invandring och uppehållstillstånd. Antalet familjeanknytningar, som senare skulle bli en hett debatterad fråga, bidrog ytterligare till en känsla av att politiken tappat kontrollen.

Paul Scheffer, sociologiprofessor vid Amsterdams universitet, som tidigare samarbetat med arbetarpartiets forskningsbyrå, bidrog starkt till det förändrade debattklimatet med en essä som år 2000 publicerades i en ledande tidning under rubriken *Den mångkulturella katastrofen*. I den allmänna opinionens ögon framstod den »misslyckade integrationen« som ett faktum. Den tysta majoriteten som oroat sig för mångkulturalismen, men som inte haft modet att tala ut vaknade. Politiska partier började inta tydligare positioner i integrationsfrågorna och det var slut på det tidigare samförståndet om att hålla frågan utanför den konfliktmängda dagordningen. En ny diskurs, betraktad som »En ny realism« kom till ytan. Man skulle nu bryta tidigare tabun, uppmuntra debatt och »konfrontera invandrare som en signal att de tas på allvar«, sammanfattar Penninx.

Alla dessa faktorer förstärktes under nittioalet och 2001 och 2002 förde populisterna Pim Fortuyn samman dem. Han uttalade sig kraftfullt om den misslyckade integrationen i allmänhet och om islam i synnerhet – islam som han såg som en »outvecklad« kultur. Fortuyn kombinerade enligt Penninx följande föreställningar:

- att integrationen och integrationspolitiken misslyckats
- att islam, speciellt den fundamentalistiska, hotade demokratin
- att den politiska eliten (inklusive forskare) hade förstärkt det integrationspolitiska misslyckandet genom att dölja de verkliga problemen bakom en ridå av politisk korrekthet
- att offret för allt detta var den vanlige (infödde) holländske väljaren.

I lokalvalet i Rotterdam i mars 2002 vann Fortuyn en jordskredsseger. Strax innan parlamentsvalet några veckor därefter mördades han. Pim Fortuyns lista, LPF-partiet, vann en överväldigande seger och tog i sin debut i parlamentet 26 av 150 platser. Segraren hade mördats (av en jurist som var starkt associerad med miljörelsen) och det nya partiet var inget riktigt parti utan mest en samling oerfarna opportunisterna utan vare sig ledare eller partiprogram, konstaterar Penninx. Den nya regeringen, där Fortuyns lista satt med i koalitionen, föll efter 100 dagar. I det nyutlysta riksdagsvalet 2003 sjönk LPF:s stöd till 8 mandat.

Skadan var emellertid redan skedd, säger Penninx. Andra politiska partier hade till stora delar snabbt anammat populist-

ternas idéer om invandring och integration i sina politiska program. Den nya integrationspolitiken styrdes nu av en särskild minister för invandring och integration från Liberala partiet: Rita Verdonk.

Mordet på van Gogh

Året därpå, den 2 november 2004, mördades filmaren Theo van Gogh. Mördaren var en ung holländsk medborgare, andra generationens invandrare med marockanskt ursprung. Mordet var politiskt-religiöst motiverat och utfört av en radikaliserad muslim. Brevet med motiveringen var skrivet på utmärkt holländska. Mordet skedde i dagsljus, i full offentlighet och mördaren var inställd på att ta livet av sig, vilket genom polisens ingripande dock hindrades.

I den nya diskursen kom mordet på van Gogh att uppfattas mycket olika. Två tolkningar blev omedelbart tydliga, säger Penninx. Den första var att mordet sågs som en attack på åsiktsfriheten och därmed på en av demokratins grundprinciper. Van Gogh mördades på grund av sina rättframma åsikter om islam och muslimer. Åsikter som han fört fram i teveprogram och i kortfilmen *Underkastelse* som han gjort i samarbete med Ayaan Hirsi Ali, parlamentsledamot för liberala partiet med somaliskt ursprung. Filmen hade visats på teve och både van Gogh och Hirsi Ali hade hotats till livet för att ha förolämpat islam. Denna tolkning bekräftade Bolkesteins tes att islam och demokrati var oförenliga, och även Fortuyns tes om islam som en bakåtsträvande religion.

Den andra tolkningen var att mordet var det yttersta beviset på att integrationen och integrationspolitiken hade misslyckats, speciellt när det gällde muslimska invandrare som inte vill integreras och som tillåtits leva segregerat och ha sina egna islamiska skolor, som importerade intoleranta och fundamentalistiska imamer.

Dessa tolkningar kom inte enbart från media utan även från etablerade politiker, speciellt från Fortuyns lista och Liberala partiet. Ministern för invandring och integration såg mordet inte bara som något som rättfärdigade hennes nya, mer obligatoriska integrationspolitik, utan också som en anledning till att vidta nya åtgärder som noggrannare övervakning av moskéer och deras imamer, striktare medborgarskapspolitik inklusive möjligheten att frånta någon sitt holländska medborgarskap.

Dessa tolkningar ledde till en rad åtgärder och ytterligare polarisering. För det första förenade sig vissa grupper med extremhögern och utnyttjade situationen för attacker mot islamiska symboler. Skolor och moskéer sattes i brand. För det andra uppstod ett stort tryck på muslimer och deras organisationer att distansera sig från mordet och visa sin lojalitet med

demokratin, åsiktsfriheten, yttrandefriheten och integrationen. Många gjorde detta i förvånande hög utsträckning, säger Penninx. Men de gjorde det inte riktigt som man krävde. Deras svar var att de absolut var för yttrandefrihet, men inte bara yttrandefrihet för Van Gogh utan också för muslimer och deras religiösa ledare. De var alla för integration, men inte för den typ av integration som kräver assimilation och att de invandrade ska glömma sin muslimska religion. Det var först efter några veckors intensiv debatt som mer balanserade åsikter kom fram, säger Penninx. En solidaritetsrörelse på gräsrotsnivå blev då synlig som motvikt mot de verbala och fysiska attackerna mot islam och muslimska invandrare.

Som svar på hur man ska värdera dessa tolkningar och deras konsekvenser för politiken säger Penninx att hans tolkning är att dessa båda dominerande hållningar är felaktiga och att de dessutom utgör ett dåligt underlag för politiken. Att se mordet på van Gogh som en attack på yttrandefriheten och demokratin kan man göra, men knappast som en attack från islam, utan då av en specifik radikaliserad person eller möjligen grupp där mördaren var medlem. Tendensen att generalisera visavi islam och muslimska invandrare har gjort denna tolkning farlig menar Penninx. Fördomar mot islam och muslimer blir mycket tydliga när man jämför mordet på van Gogh med det på Pim Fortuyn. Det senare var en jämförbar attack på yttrandefriheten och demokratin men utfört av en infödd holländare från miljörelsen. I det sammanhanget var det ingen som ställde miljörelsen till ansvar för sitt angrepp på demokratin.

Nästa fråga är om det är rimligt att tolka mordet som bevis på misslyckad integration. Van Goghs mördare var en väl integrerad person, en framgångsrik student som arbetade med samhällsarbete. Gruppen han tillhörde bestod likaså av välutbildade unga människor med blandat ursprung: infödda holländare, marockaner, amerikaner. Det de hade gemensamt var att de i sina tonår konverterat till en radikal islam. Penninx preliminära slutsats är att om dessa tolkningar inte håller så borde det inte finnas någon anledning att diskutera integrationspolitiken. Han menar emellertid att det finns lärdomar att dra från mordet på van Gogh och den efterföljande utvecklingen.

För det första bör liberala demokratier vara uppmärksamma på varje form av radikalisering som kan underminera demokratin, oavsett om den kommer från den politiska vänstern eller högern eller från politiserade rörelser inom någon religion. Från denna utgångspunkt är det liten skillnad mellan Röda Armé Fraktionen, Röda Brigaderna, högerextremister, fascister eller våldsamma fundamentalister bland kristna, judar, muslimer eller hinduer. Direkta och målinriktade tvångsåtgärder bör användas på samma sätt i alla sådana fall.

För det andra – om sådana målinriktade åtgärder vidtas – kvarstår frågan om hur man långsiktigt bekämpar eller hindrar radikalism. Här är lärdomarna från tidigare erfarenheter tydliga, säger Penninx. Att förebygga eller förhindra radikalism i en demokrati är endast möjligt om den bredare (politiska eller religiösa) rörelse som den kommer ifrån isolerar radikalerna och aktivt hindrar gruppen från att växa. I det här fallet är de islamiska gemenskaperna och organisationerna de viktigaste parterna. Samarbete med alla muslimer behövs för att isolera och hindra islamisk radikalism, och tillit är den enda grund på vilken man kan vinna samarbete. Den polarisering som skett i Nederländerna efter mordet leder till motsatsen. Misstron tenderar att göra alla muslimer medansvariga för radikalismen och sätter en omöjlig press på dem, och motverkar därmed syftet.

Är den holländska modellen i upplösning?

Svaret på frågan om den holländska integrationsmodellen är i upplösning är både ja och nej, säger Penninx. Som resultat av populistdiskursen, ja. Om man ser hur politiken handläggs idag, särskilt nationellt. Handläggandet har blivit offer för polarisering och försöker primärt svara på populiströstningen. Nästan alla av de nya åtgärderna har ett starkt symboliskt politiskt budskap. Penninx kallar dem symboliska därför att regeringen i de flesta fall inte har några adekvata instrument för att implementera budskapen. Tonläget och diskursen är auktoritär och politiken talar mer och mer om plikt och skyldighet och lägger bördan för integration ojämnt på invandrarnas skuldror. Många av de nya åtgärderna som kraven på att klara holländska språket och känna till det holländska samhället innan man får uppehållstillstånd är avsedda att begränsa invandringen. Enligt Penninx är det fel ordning. Konsekvensen blir att politiken bidrar till polariseringen, att den upprätthåller och ökar skillnaden mellan infödda och invandrade samt göder misstron snarare än tilliten hos invandrarna.

Men av två skäl är svaret också nej, säger Penninx (våren 2005). Det första är att många av de tidigare instrumenten fortfarande fungerar. Fortfarande finns samma institutioner kvar som tidigare. Mottagandet av flyktingar fungerar bra även om det finns en fara att deltagandet i mottagningsprogrammen kommer att minska, som en följd av den senaste reformen. Denna kräver ett genomförande som är både rigoröst och tvingande men lägger samtidigt den ekonomiska bördan på invandrarna och marknaden.

Ett annat skäl för att svara nej är att det bortom den nationella scenen finns mer anledning till optimism. På den lokala

nivån, där integrationen äger rum i praktiken och där politiken ska förverkligas, varierar situationen stort. Det man kan se är ett ökande motstånd mot den nya nationella politiken lokalt, både från kommunledningar men också från det civila samhället. Där finns ett motstånd mot den nationella politiken, hävdar Penninx och nämner Amsterdam där polisen lågprioriterar avvisningen av 26 000 asylsökande som fått avslag. Enligt hans mening finns nyckeln till politiken och dess genomförande på den lokala nivån – det är där de praktiska lösningarna måste finnas för svåra och långsiktiga integrationsprocesser.

Populistdiskursen handlar mycket om grundläggande värderingar, och betoningen ligger inte på människors faktiska levnadsförhållanden utan på kulturella olikheter. För att integration ska vara framgångsrik är det nödvändigt med tillit, säger Penninx, och den är svår att uppnå i det negativa tonläge som finns i debatten och politiken som förs i dagens Nederländerna.

Danmark:

Flyktingintroduktion med vissa mångkulturalistiska inslag

Invandringshistoria

Liksom flera andra västeuropeiska länder blev Danmark ett invandringsland efter andra världskriget. Den ekonomiska uppgången skapade stor efterfrågan på arbetskraft. »Gästarbetarna« som rekryterades från framför allt Jugoslavien, Turkiet och Pakistan för att fylla behoven på arbetsmarknaden under sextioalet, blev sedan kvar. När den ekonomiska stagnationen satte stopp för vidare arbetskraft på sjuttioalet kom även gästarbetarnas familjer till Danmark, enligt familjeåterföreningslagen (Årbog 2005).

Från och med åttiotalet ökade flyktinginvandringen från utomeuropeiska länder till Danmark. 1980 utgjorde de invandrade och deras barn 3 procent av den danska befolkningen, varav en stor andel kom från övriga Norden. 2005 hade andelen stigit till 8,4 procent, drygt 452 000, av en befolkning på drygt 5 miljoner. Av dessa invandrade hade drygt 320 000 personer (71 procent) sitt ursprung i länder utanför väst. När man i Danmark talar om integration är det framför allt invandrare med ickevästlig bakgrund som är målgruppen.

År 2004 fick drygt 34 000 personer uppehållstillstånd i Danmark, av dessa fick knappt 1 600 asyl och 3 800 tillstånd på grund av familjeanknytning. Båda kategorierna har minskat kraftigt. Närmare 21 000 uppehållstillstånd gavs för arbete eller utbildning, av dem gick drygt 7 900 till EU/EES-medborgare. Andelen anhöriginvandrare låg under nittioalet på omkring 8 000 per år, med undantag av ett par år då siffran sjönk till 5 000–6 000. Mellan 2003 och 2004 sjönk andelen asylbeslut med 25 procent.

Nettoinvandringen har sjunkit med 45 procent, från att ha legat på drygt 17 000 personer 2001 till dryga 9 400 personer 2004. Nedgången hänger dels samman med minskad invandring på grund av strängare invandringspolitik (särskilt vad gäller anhöriginvandring), dels med ökad utvandring av tidigare invandrade och deras barn.

Integrationspolitisk modell med mångkulturalistiska inslag

Danmark som tidigare hade en mycket liberal utlänningslag skärpte denna kraftigt när asylinvandringen ökade från några hundra 1983 till drygt 4 000 asylsökande året efter (Ny i Sverige, nr 4/89). Ekonomin var sedan början av sjuttioalet ansträngd och arbetslösheten låg runt 10 procent totalt och var tre, fyra gånger högre för invandrade. I debatten hamnade invandrarna, framför allt de som kom från länder utanför Norden och Europa, i fokus. Enskilda debattörer hävdade att invandrarna, som levde i ghetton, inte ville integreras. Redan då hördes kritiska röster om islam och muslimer som ett hot både mot välfärdssamhället och mot den danska kulturen.

Danskundervisning för nyanlända invandrare infördes 1986 och då hade Danmark ingen uttalad invandrar- eller integrationspolitik. Gästarbetarna förväntades återvända och att de som stannade kvar skulle assimileras.

Flyktingpolitiken tog över när de asylsökande på åttiotalet ökade. Den bestod i ett organiserat mottagande där frivilligorganisationerna under paraplyorganisationen Dansk flyktinghjälp hade huvudansvaret. Deras ambition var att sprida de nyanlända flyktingarna i landet för att motverka ghetton runt de större städerna. Ett introduktionsprogram på 18 månader skulle ge flyktingarna ekonomiskt stöd för uppehållet under den tid de fick undervisning i danska och dansk samhällskunskap. Vissa insatser gjordes även för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och ett statligt stöd för flyktingmottagningen utgick till de mottagande kommunerna.

Trots skärpningen av asylpolitiken och den kraftiga minskningen av asylinvandrare i slutet av åttiotalet fortlevde missnöjet och kritiken av invandrarghettona. I debatten utpekades invandrarna som ett växande samhällsproblem. De mest invandratäta områdena, som Ishøj utanför Köpenhamn, hade då som mest 12 procent invandrare. De största invandrargrupperna bestod av tidigare arbetskraftsinvandrare från Turkiet, Pakistan och Jugoslavien och deras barn. Drivande i debatten var, förutom Fremskridtspartiet, en präst i Danska folkkyrkan, Sören Krarup (som fick stort utrymme i tidningen Ekstra Bladet), och den socialdemokratiske borgmästaren i Ishøj,

Per Madsen, som framför allt riktade in sig på de muslimska invandrarna och på vad han menade var hotet från islam. De etablerade partierna var tämligen ointresserade av invandrarfrågan, även om det fanns ganska negativa stämningar inom fackföreningsrörelsen och socialdemokratien.

Kritiken mot invandringen och flyktingmottagandet kom från flera håll. Dansk flyktinghjälp kritiserades för att bedriva ett alltför omhändertagande och passiviserande flyktingmottagande. Från socialdemokratien kom förslag om att begränsa anhöriginvandringen som ökat när arbetskraftsinvandringen stoppades, och om att ställa krav på att dessa invandrare skulle examineras i danska innan de fick uppehållstillstånd. Det fanns också förslag om att förbjuda invandrarorganisationerna, eftersom de ansågs skapa ghetton. Integrationspolitiken innefattade förutom introduktionen av nyanlända flyktingar, även vissa särpolitiska och mångkulturalistiska åtgärder: modersmålsundervisning till tvåspråkiga skolbarn samt stöd till etniska organisationer och media.

I samband med det relativt sett omfattande och delvis ansträngda mottagandet av bosnier (sammanlagt 17 000) i början av nittioalet, ifrågasattes flyktingmottagandet och den danska integrationsmodellen. Debatten om integrationen och utanförskap i förorterna har periodvis varit intensiv och fått nytt bränsle i och med att högerradikala populistpartierna Fremskridtspartiet och dess efterföljare Dansk Folkeparti satt frågan på den politiska dagordningen.

Integrationslag gör flyktingmottagandet obligatoriskt

Praktiken att sprida flyktingarna över hela landet blev från och med 1999 obligatoriskt i och med den nya integrationslagen. Enligt denna blev kommunerna skyldiga att ta emot flyktingar i proportion till invånarantal. Kommunerna övertog ansvaret för introduktion och integration från frivilligorganisationerna. Enligt integrationslagen ska de mottagande kommunerna erbjuda de nyanlända ett introduktionsprogram. Detta gäller enbart flyktingar och anhöriginvandrare till flyktingar, och enbart dem som fått uppehållstillstånd efter den 1 januari 1999 (Udlaendinge- og integrationspolitikken 2004).

Kärnan i den nya integrationsmodellen är ett treårigt introduktionsprogram, som består av ett individuellt avtal mellan kommunen och den enskilde utlänningen, med åtgärder utifrån den senares kompetens och förutsättningar. Utlänningen är skyldig att delta i programmet. Om denna får full introduktionsersättning ska han eller hon också genomgå hela introduktionsprogrammet. Det omfattar danskutbildning och andra

aktiviteter och är på heltid. Efter behov kan introduktionen begränsas till enbart utbildning i danska. Rätten till introduktion begränsas normalt till tre år.

Kursen i samhällskunskap, som tidigare var en särskild del i introduktionsprogrammet, har sedan 2004 integrerats i danskutbildningen. Åtgärderna har inskränkts till tre aktiviteter: vägledning och kompetenshöjning, verksamhetspraktik och anställning med lönebidrag. Utrikes födda som deltar i åtgärder som krävs för att få försörjningsstöd eller starthjälp, gör det på samma villkor som infödda.

Om deltagare utan rimlig orsak uteblir från introduktionsprogrammet ska kommunerna minska introduktionsbidraget, försörjningsstödet eller starthjälp. Kommunerna ska helt upphöra med att betala ut bidrag om mottagaren (eller dennas make/maka) utan rimlig orsak tackar nej till att delta i introduktionsprogrammet eller uppvisar alltför stor frånvaro.

Kommunerna ska vidare, enligt integrationslagen, lämna ett yttrande till Utlänningsstyrelsen om huruvida den utlänning som omfattas av lagen har genomfört introduktionsprogrammet. Utlänningsstyrelsen ska i sin tur ta hänsyn till yttrandet när den tar ställning till om utlänningen ska få permanent uppehållstillstånd i Danmark.

För att säkra mångfalden på arbetsmarknaden har regeringen satt upp som mål att 3,5 procent av de statsanställda ska vara invandrare, eller barn till invandrare, från länder utanför Europa. Samtliga ministerier har ålagts att utarbeta handlingsplaner för integrationen av etniska minoriteter inom respektive område.

Satsningar på undervisning i danska språket

Kommunerna i Danmark har efter integrationslagens införande även blivit skyldiga att erbjuda språkstimulerande aktiviteter (danska språket) till de tvåspråkiga barn i förskoleåldern som har behov av det. Sedan 2003 gäller det alla barn från 3 års ålder. Erbjudandet gäller framför allt tvåspråkiga barn som inte går i förskola, men också barn i förskola vars språkutveckling kräver det. Tvåspråkiga elever i grundskolan ska erbjudas stöd i danska som andraspråk i förskolan och hela grundskolan, om skolledningen bedömer att behov finns.

I grundskolan är kommunerna skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning till tvåspråkiga barn endast i begränsad omfattning. Genom en ändring i skollagen 2002 inskränktes kommunernas plikt att erbjuda modersmålsundervisning till att enbart omfatta tvåspråkiga barn från EU/EES-länder samt från Grönland och Färöarna. Kommunerna kan därutöver välja om de ska erbjuda (och själva finansiera) modersmåls-

undervisning till barn med ursprung i länder utanför Europa. Det mångkulturalistiska inslaget i den danska politiken har därmed till stor del försvunnit, liksom de ekonomiska bidragen till etniska/kulturella organisationer m.m.

Åtstramad invandringspolitik

Den 1 juli 2002 infördes ändringar i utlänningslagen som snävande in möjligheterna att få asyl, permanent uppehållstillstånd och uppehållstillstånd som anhöriginvandrare (Utlændinge og integrationspolitikken 2004, s. 14 ff).

Flyktingar får enligt den ändrade lagen endast *tillfälligt* uppehållstillstånd. För att få permanent uppehållstillstånd i Danmark fordras att personen

- vistats legalt i landet i minst sju år
- inte begått något allvarligt brott
- genomfört introduktionsprogram enligt integrationslagen
- klarat provet i danska
- inte har förfallen skuld till det offentliga som överstiger 7 783 euro.

Om personen begått något mindre allvarligt brott kan kravet på vistelsetid i landet utsträckas till t.ex. tio år i stället för sju.

Flyktingar som inte fått permanent uppehållstillstånd kan få sitt uppehållstillstånd indraget, om de förhållanden som utgjorde grunden för tillståndet inte längre gäller, om t.ex. förhållandena i hemlandet ändrats så att personen inte längre riskerar förföljelse. Flyktingar som fått permanent uppehållstillstånd kan få detta indraget om tillståndet erhållits genom osanna uppgifter. Alla utlänningar, både flyktingar med tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd, kan utvisas om de döms för allvarliga brott. Flyktingnämnden avgör om utlänningen riskerar förföljelse efter eventuellt hemsändande.

Den 4 juli 2003 antog Folketinget regeringens lagförslag om ytterligare ändringar i integrations- och utlänningslagen. Lagändringen innebär att välintegrerade utlänningar kan få permanent uppehållstillstånd efter fem år. Villkoret är att utlänningen haft fast arbete de senaste tre åren, att han eller hon inte har mottagit integrations- eller socialbidrag de senaste tre åren och att han eller hon uppnått en »väsentlig anknytning till det danska samhället«.

När det gäller *familjeanknytning* ställs enligt den nya lagen en rad olika krav. Den närmaste familjen omfattar äkta make, registrerad partner, fast samboende samt minderåriga barn. Anknytning till föräldrar, som tidigare gällde som grund för uppehållstillstånd, togs bort. Tillstånd ges numera enbart för återförening med make/maka, samboende eller registrerad

partner, om personen som bor i Danmark är dansk eller nordisk medborgare, har uppehållstillstånd som flykting eller har haft permanent uppehållstillstånd minst de tre senaste åren.

En rad krav ska vara uppfyllda för återförening med make eller sambo:

- Båda parterna ska ha fyllt 24 år.
- Båda parterna ska utan tvivel själva ha önskat ingå äktenskapet.
- Äktenskapet eller samboendet ska icke vara etablerat med avsikt att få uppehållstillstånd i Danmark
- Parets samlade anknytning till Danmark ska vara större än anknytningen till ett annat land.
- Personen som bor i Danmark ska ha tillräckliga inkomster för att kunna försörja sin make/maka/sambo. Inkomsten ska minst svara mot det belopp som båda parter ska vara berättigade till i starthjälp. Den som bor i Danmark ska kunna försörja den återförenade så länge som denna har tillfälligt uppehållstillstånd, dvs. i första hand under en sju-årsperiod. Kan man inte försörja maken/sambon kommer den återförenades uppehållstillstånd att dras in eller ansökan om förlängning inte att beviljas.
- Personen som bor i Danmark ska ställa en bankgaranti på 6 936 euro för att täcka alla eventuella utgifter för offentligt bistånd till den återförenade.
- Personen som bor i Danmark får inte ha mottagit integrationsbidrag eller socialbidrag under året före ansökan om återförening.
- Personen som bor i Danmark ska ha en rimligt stor bostad.

I enskilda fall och om det föreligger särskilda skäl kan kraven frångås. Kravet på ålder och frivillighet är ämnade som skydd mot tvångsäktenskap. En ändring har tillkommit sedan 1 januari 2004 om att man inte ska ställa krav på att anknytningen ska vara störst till Danmark om den i Danmark boende har haft danskt medborgarskap i 28 år. Detsamma ska gälla utlännningar som bott oavbrutet i Danmark samma tid. De nya bestämmelserna innebär också att man regelmässigt ger avslag på anknytningar där parterna är nära släkt och där tidigare anknytningar med närbesläktade antytt att äktenskapet inte kan anses ingånget enligt parternas egna önskemål.

Återförening med minderåriga barn är möjlig för personer som bor i Danmark och antingen är danska eller nordiska medborgare, har uppehållstillstånd som flyktingar eller permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som kan antas bli varaktigt. Kraven som ställs är att barnet är minderårigt, dvs. under 18 år, att det inte har bildat egen familj och att personen som bor i Danmark antingen ska ha formellt föräldra-

ansvar över barnet, vara i färd med att adoptera det eller fungera som försörjare för det. I vissa fall kan anknytning ske med nära familjemedlemmar som inte har det formella föräldraansvaret. Om särskilda skäl talar för det kan man ställa krav på att personen som bor i Danmark är tvungen att försörja barnet och måste ha en rimligt stor bostad.

Åldersgränsen, som vid lagens ändring sattes till 18 år, har senare ifrågasatts. Efter förslag från den borgerliga danska regeringen (enligt avtal med socialdemokraterna och Dansk Folkeparti) har gränsen satts till 15 år. Ungdomar över 15 år har därmed inte längre rätt att återförenas med sina föräldrar i Danmark. Syftet är att föräldrar ska hindras från att sända sina tonåringar till ursprungsländerna för utbildning, vilket enligt danska beslutsfattare ointetgör integrationen i det danska samhället (Engberg 2006).

Kravet på rimlig bostad är att det inte får bo fler än två personer per rum och att bostadens yta ska motsvara minst 20 kvadratmeter per person. När det gäller reglerna för familjeåterförening skiljer Danmark numera ut sig från de flesta västländer, med sina mycket strikta regler.

Grundregeln för *ekonomisk* invandring är att uppehålls- och arbetstillstånd endast ges utlänningar med en utbildning eller kompetens som inte annars finns i landet. Den 1 juli 2002 infördes en särskild regel som säger att inom de områden där det råder brist på särskilt kvalificerad arbetskraft, som t.ex. de naturvetenskapliga och teknologiska områden, inför man så kallade jobbkort. Utlänningar som har fått arbete inom dessa områden ska omedelbart kunna få uppehålls- och arbetstillstånd. Villkoret är att den sökande har ett konkret erbjudande om arbete och att löne- och anställningsvillkor inte skiljer sig från danska.

Ny integrationsplan: »En ny chance til alle«

Trots dessa förändringar av integrationspolitiken konstaterade regeringen våren 2005 att läget när det gällde integrationen av invandrare i Danmark var kritiskt. Varannan elev i skolan var så dålig på att läsa att han eller hon inte hade förutsättningar för att delta i en utbildning. Endast var tionde invandrare i förvärvsarbetande ålder (25–64 år) från »ickevästländer« hade fullgjort en dansk utbildning för att få kompetens för förvärvslivet. Över hälften av invandrarna och deras barn från ickevästländer stod utanför arbetskraften (»En ny chance« 2005).

Integrationen måste förbättras, sa den borgerliga danska regeringen i sin nya plan.

Det ska vara en allmän uppslutning till samhällets grundläggande värden som demokrati och jämställdhet mellan könen. Fler invandrare ska ha arbete, unga invandrare och invandrares barn ska ha en utbildning i samma omfattning som danska ungdomar och man ska också göra upp med ghettoiseringen.

Det är oacceptabelt att så många invandrare och deras barn fortfarande lever i samhällets utkant – med svag anknytning till arbetsmarknaden och en markant lägre utbildningsgrad än danskarna. Det är helt ohållbart att en stor grupp invånare lever isolerat – och ofta även i isolerade bostadsområden – från övriga samhället. Regeringen vill arbeta målinriktat för att utlänningarna ska bli en aktiv resurs i det danska samhället. Det har samhället användning för. Och det är vi skyldiga våra nya medborgare. (Ibid, s 1)

Regeringen konstaterar att den med »sin faste og fair utlaendingepolitik« har skapat bättre balans i invandringen. Efter skärpningen av invandringspolitiken kommer betydligt fler utlänningar till Danmark för att arbeta eller studera, än för att söka asyl eller familjeanknytning.

Avgörande för integrationen är enligt regeringen att barnen och de unga får en bra utbildning, och insatserna måste göras redan i förskoleåldern. Tvåspråkiga barn ska erbjudas språkstimulans och deras danskkunskaper ska löpande testas. När de slutar skolan ska de erbjudas utbildning som passar deras förutsättningar och kvalifikationer. Regeringen ska därför skapa praktiska ingångar till flera utbildningar, stärka arbetet med att skaffa praktikplatser, införa lärlingssystem och etablera ett belöningsystem som belönar verksamheter som skapar extra praktikplatser.

Unga som får kontantstöd (försörjningsstöd) och inte har en kompetensgivande utbildning, ska få tillgång till utbildning eller arbete. Regeringen föreslår därför att unga kontantstöds-mottagare mellan 18 och 25 år, som endast har arbetslösheten som problem, ska vara skyldiga att starta en relevant kompetensgivande utbildning. Om inte ska kontantstödet stoppas. Föräldrarna ska också ges ansvar för sina barns utbildning, särskilt för dem mellan 15 och 17 år. Barnbidraget ska förändras så att det endast betalas ut för dessa årsgrupper om de kommit i gång med en utbildning eller har ett arbete »med utbildningsperspektiv«.

Arbete anses vara nyckeln till en framgångsrik integration. Regeringen vill därför göra en extra insats för att öka anknytningen till arbetsmarknaden för invandrare och deras barn. Ett sätt är att synliggöra möjligheterna till jobb – i synnerhet jobb som inte kräver särskild kompetens. Kommuner som gör särskilda insatser för integrationen ska belönas genom systemet

för återbetalning av kontantstöd. Kommunerna ska ha skyldighet att erbjuda kontantstödmottagare sysselsättning. Det ska dessutom betala sig att arbeta – idag saknas det incitamentet för många äkta par som har kontantstöd. Regeringen föreslår därför att par med kontantstöd automatiskt får den äkta makens kontantstöd ersatt med ett lägre äktamakestillägg, om denna inte haft ett ordinarie arbete i minst 300 timmar inom en period av två år.

Ghettobildningen i bostadsområdena utgör ett påtagligt hinder för integration i det sociala livet, i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden. Regeringen vill därför förstärka insatserna för att motverka ghettoseringen. Det involverar nödvändiga kvalitetslyft, rivning av vissa delar, försäljning av allmänägda bostäder i utsatta områden och att göra det möjligt för kommunerna att ge bidrag för flyttkostnader åt resurssvaga invånare som vill flytta.

Slutligen vill regeringen *stärka samhällets demokratiska värden* för att förebygga och bekämpa extremism och kriminalitet. Bland annat genom att det ska anses som en försvårande omständighet vid straffutmätning, om ett brott begås mot bakgrund av att offret uttalat sig i den offentliga debatten. Regeringen vill också införa regler om automatisk utvisning, för att på detta sätt ge kriminella en tydlig signal om att nästa steg på den kriminella banan kan innebära utvisning.

Lagar räcker emellertid inte för att minska kriminaliteten. Den enskilda familjen har också ett stort ansvar för att deras barn inte hamnar i kriminalitet. Regeringen vill stärka föräldrans ansvar genom att erbjuda särskilda program för föräldrar som inte stöttar sina barn i skolan eller följer upp barnens kriminalitet. Programmen ska lära föräldrarna att ta detta ansvar och om de inte följer dem ska det märkas på barnbidraget.

Statistiken visar att anknytningen till arbetsmarknaden är väsentligt lägre bland invandrarna och deras barn än bland danskarna: 46 procents förvärvsfrekvens bland invandrare och barn från ickevästliga länder, från västländer 62 procent och bland danskar 76 procent, den 1 januari 2004. I synnerhet är det invandrare från Somalia, Libanon, Afghanistan och Irak som visar särskilt svag anknytning till arbetsmarknaden.

Arbetslösheten under åren 2002–2004 har stigit från 11 procent till 15. Förvärvsandelen har sjunkit med 1 procentenhet, trots att det faktiska antalet invandrare med arbete har ökat. Förklaringen är att fler har invandrat. Allmänt sett står fler kvinnor än män utanför arbetsstyrkan, särskilt gäller detta invandrade kvinnor från ickevästliga länder.

Integration och gemensam värdegrund

Integrationsministeriet gjorde 2005 en utredning om invandrade kvinnors attityd till förvärvsarbete, som ett underlag för åtgärder som kan stärka deltagandet i förvärvsarbete för kvinnor med ickevästlig bakgrund (gällde i praktiken turkiska kvinnor). (Integrationsministeriet 2005.)

Intervjuundersökningen visade bland annat att många turkiska kvinnor i Danmark lever i ett minisamhälle, där hela deras livsrum är turkiskt och där de endast har begränsad kontakt med det danska samhället. Typiskt är att många turkar har mer kontakt med Turkiet genom familjerelationer, teve och radio, telefon och täta resor till hemlandet än de har till det omgivande danska samhället.

Parallelsamhällen är ett stort och växande problem och möjligheterna till åtgärder minskar. På arbetsmarknaden, inom utbildningssektorn, bostadsområdet och allmänt inom civilsamhället (fritidslivet) upplevs en ständigt ökad social och kulturell uppdelning av befolkningen, som har en markant etnisk dimension. (Ibid, s 21 ff)

Undersökningen har visat att många flyktingar och invandras isolering i det danska samhället inte enbart är ett resultat av integrationsmässiga villkor i samhället allmänt sett. Det kan i hög grad också konstateras att det finns intressen primärt bland männen, att kontrollera och isolera kvinnornas sociala liv, i synnerhet kvinnornas kontakt med arbetsmarknaden, utbildningssystemet och eventuella aktiveringsåtgärder. En annan sak är hur mycket det offentliga – myndigheterna och deras aktörer inom integrationsområde – ska blanda sig i kvinnornas normer, värden, föreställningar och konkret i förhållande till deras familjemönster och könsrollsmönster m.m. Det är iögonfallande att många arbetsmarknads- och sociala aktörer verkar ha beröringsskräck vad gäller att vilja eller våga förmedla danska värden och normer vad gäller jämställdhet mellan könen, kvinnors förvärvsarbete och självförsörjning m.m. Det är samtidigt uppfattningen – se nedan – att kulturella och religiösa hänsyn också används för att legitimera att flyktingar/invandrare håller sig undan arbete och aktiveringsåtgärder och att systemen i stor omfattning accepterar detta.

I offentligheten har värdedebatten kring integrationspolitiken intensifierats de senaste åren och den har omfattat en lång rad områden som bl.a. jämställdhet mellan könen, tvångsäktenskap, bosättningsmönster, ungdomskultur, kriminalitet, arbetsmarknadsförhållanden etc. Intrycket är att värdedebatten har varit fruktbar på många områden men att den också i hög grad hållits inom bestämda eliter och inte tillräckligt har dragit in de etniska

miljöer där problemen är mest markanta. Kravet är därför att Integrationsministeriet --- tar initiativ att utarbeta en plan som samordnar en lång rad informationsinsatser och kampanjer som kan stärka dialogen och samarbetet med flykting/invandrargrupper, föreningar, miljöer m.m. omkring centrala värderelationer mellan den danska majoritetskulturen och etniska minoriteter.

Med utgångspunkt att det inom den turkiska befolkningsgruppen finns en stark sammanhållning med en rad problematiska normer och värderingar, behöver vi skapa en dialog med och inom denna grupp. I likhet med det av ministeriet inrättade somaliska nätverket kan man etablera ett turkiskt nätverk där såväl etniska turkiska föreningar som frivilligorganisationer och kommuner deltar... Det existerar inom den turkiska befolkningsgruppen en lång rad föreningar, såväl politiska, religiösa som kulturella, som med fördel borde kunna ingå i nätverket.

Vi kräver dessutom att man startar en debatt mellan integrationsaktörerna om var den etiska gränsen går, vilka krav de offentliga myndigheterna ska ställa på kvinnor med ickevästlig bakgrund i relation till deras deltagande på arbetsmarknaden. Problemet är att grupper av flyktingar/invandrare har inställningar, intressen och levnadsvillkor m.m. som är oförenliga med grundläggande förutsättningar i det danska samhället och som välfärdssystemet vilar på, då de ligger på eller över gränsen för vad arbetsmarknadsåtgärderna traditionellt sysslar med.

Undersökningen har visat att det bland flyktingar och invandrare existerar mycket negativa inställningar till aktivering och i synnerhet till redskap som praktik och jobpträning. En ofta mött uppfattning bland flyktingar/invandrare är att privat jobpträning och verksamhetspraktik är diskriminerande redskap som endast erbjuds personer med utländskt ursprung. I stället får de arbetslösa ingen aktivering eller erbjuds jobberbjudanden med tvivelaktigt arbetsmarknadsvärde som endast är ägnat att »tillfredsställa« kvinnornas familjemässiga hänsyn och hänsynen till kommunernas aktiveringsförpliktelser. Det är allmänt behov av information till gruppen flyktingar/invandrare och arbetsmarknadsaktörerna om vilken effekt redskapen har och om de arbetslösa kan förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden genom att använda redskapen strategiskt.

Det är mycket viktigt att de sysselsättningspolitiska aktörerna är uppmärksamma på kvinnornas bristande motivation att förvärvsarbeta om de har småbarn. Kvinnorna tar långa och frivilliga barnledigheter med passiv offentlig försörjning och skapar därmed en rad svåra hinder för sitt fortsatta arbetsliv. Såvitt möjligt bör kommunerna erbjuda alla arbetslösa kvinnor med ickevästlig

bakgrund som kommer tillbaka till kontanthjälpssystemet efter en barnledighetsperiod ett erbjudande om barntillsyn och om aktivering. Kvinnorna bör inte kunna utnyttja det offentliga försörjningssystemet till långa barnledigheter, där kvinnornas kompetens och anknytning till arbetsmarknaden gradvis försvagas.

Kvinnor med ickevästlig bakgrund som kan uppträda som rollmodeller för andra kvinnor har mycket stor påverkan på andra kvinnors inställningar och strategier. De blir rollmodeller därför att de lyckas bevara en traditionell kvinnostatus i sina familjer och nätverksmiljö samtidigt som de har en utbildnings- och arbetsmarknadskarriär. Integrationsministeriet stöder insatser kring rollmodeller, där bland annat kvinnor med ickevästlig bakgrund som klarar sig i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden ger råd och stöder mindre integrerade kvinnor. Dessa rollmodeller anses ha stor betydelse för mindre integrerade kvinnor men också i förhållande till en nyansering av den breda offentlighetens mycket stereotypa uppfattning av kvinnor med ickevästlig bakgrund som enbart resurssvaga personer.

Medborgarskap

Utländska medborgare ska genom ett särskilt prov kunna dokumentera att de behärskar danska språket och känner till det danska samhället, dansk kultur och historia. Denna skärpning av den danska medborgarskapslagen kom till genom en överenskommelse mellan den borgerliga regeringen Rasmussen och Dansk Folkeparti. Den sökande får vidare inte ha någon skuld till det offentliga och ska också avlägga ett löfte om trohet och lojalitet gentemot Danmark, samt försäkra att han eller hon ska lyda lagen, avhålla sig från kriminalitet och från att sätta sig i skuld till det offentliga m.m. (Invandringsnytt, nr 47, 051215.)

Synen på medborgarskap utgår i Danmark huvudsakligen från blodsband, jus sanguinis, och inte boplat, jus solis. Ett barn blir som regel dansk medborgare om en av föräldrarna är dansk medborgare. Utländska medborgare kan söka danskt medborgarskap om de har permanent uppehållstillstånd om de sedan minst nio år är obrutet bosatta i Danmark. För nordiska medborgare krävs kortare tid, endast två år. För flyktingar och statslösa utlänningar är kravet åtta år. För äkta makar till danska medborgare gäller mellan sex och åtta år beroende på äktenskapets längd.

Utlänningar som kommit till Danmark före 15 års ålder kan bli medborgare när de fyller 18 utan att uppfylla kraven på vistelsetid i landet. Utländska medborgare mellan 18 och 23 år kan få medborgarskapet utan ansökan, om de är ostraffade och har bott i Danmark sammanlagt minst tio år, varav minst

fem under de senaste sex åren. Minderåriga barn blir danska medborgare samtidigt med sina föräldrar, såvida barnen bor i Danmark.

Utlänningar som dömts till utvisning på livstid eller frihetsstraff på två år eller mer kan inte få danskt medborgarskap. För andra som ådömts straff gäller viss karenstid, beroende på strafftidens längd. Vuxna sökande ska som huvudregel avsäga sig sitt tidigare medborgarskap. Det är enligt denna regel inte möjligt för vuxna utlänningar att ha dubbelt medborgarskap. Detta krav gäller emellertid inte personer som erhållit flyktingstatus i Danmark eller personer från länder där det är omöjligt eller förbundet med utomordentligt stor fara att begära befrielse från tidigare medborgarskap. De danska myndigheterna har enligt lag också möjligt att frånta en person danskt medborgarskap om han eller hon åberopat falska eller vilseledande upplysningar.

Fremskridtspartiet och Dansk Folkeparti: Ny politisk diskurs

Bakgrunden till de dramatiska förändringarna i den danska invandrings-, medborgarskaps- och integrationspolitiken var dels en intensiv debatt om integrationen av invandrare från ickevästliga länder, dels framväxten av det högerpopulistiska Fremskridtspartiet och dess efterföljare Dansk Folkeparti.

Fremskridtspartiet gjorde sin entré på den danska politiska arenan i början av sjuttioalet som ett populistiskt nyliberalt eller anarkoliberalt parti med huvudkravet att all inkomstskatt skulle avskaffas alla statliga regleringar och all slags välfärd slopas. Slagordet från ledaren Mogens Glistrup var »Folket mot den korrupta eliten«. Försvaret skulle ersättas med inspelat telefonsvar som sa »Vi kapitulerar« på ryska, och Grönland och Färöarna skulle säljas till högstbjudande, berättar Jörgen Goul Andersen (Andersen 2004).

Fremskridtspartiet vann en jordskredsseger i valet 1973. Det gick från ingenting till nära 16 procent av rösterna, och under sjuttioalet behöll partiet ett väljarstöd på drygt 10 procent. Stödet för skattemissnöjet sjönk emellertid när ekonomin försämrades och arbetslösheten steg. På åttioalet när Konservativ folkeparti och liberala Venstre enades om ett radikalare och offensivare borgerligt program och Glistrup satts i fängelse för skattebrott, nådde partiet knappt upp till den parlamentariska spärren. Med Glistrup i fängelse blev det utrymme för en ny ledare och nya idéer. Pia Kjaersgaard, som blev efterträdaren, ville göra Fremskridtspartiet till en respektabel och pålitlig samarbetspartner till de borgerliga partierna. Hon lanserade

även invandringen som en ny fråga på den politiska plattformen (Ibid, s. 148 ff).

Antalet asylsökande hade i mitten av åttiotalet ökat dramatiskt i hela västvärlden. 1983 kom 800 spontana asylsökande till Danmark. Året därpå ökade antalet till 4 300 och 1985 kom 8 700. De asylsökande kom nu från länder utanför Europa, framför allt från Mellanöstern. Samma dag som Mogens Glistrup släpptes ur fängelset gjorde han mycket provokativa uttalanden om invandrare som väckte stor medial uppmärksamhet. Under åren som följde kompletterade Glistrup och Kjaersgaard varann, säger Andersen; Glistrup fick vara den provokative medan Kjaersgaard mjukade upp uttalandena för att göra dem mer acceptabla hos en bredare borgerlighet. Partiet behöll än så länge sina starkt nyliberala idéer men bytte skattemissnöjet mot kritik av invandringen som partiets viktigaste fråga.

Inre konflikter leder i ett första steg till att Glistrup bryter sig ur partiet och därefter till att Kjaersgaard också lämnar Fremskridtspartiet och i stället bildar Dansk Folkeparti. Glistrups parti marginaliseras eftersom hans öppet rasistiska uttalanden blivit för extrema för de danska väljarna. Dansk Folkeparti tar över – som en ny höger, menar Andersen. Partiet har då övergett den nyliberala politiken, kritiken av välfärdsstaten och skatterna och krävde i stället förbättrade villkor för pensionärerna. Partiet framstod nu som ett tydligt nationalistiskt och EU-skeptiskt parti, ett parti för välfärd och mot invandring, som sökte praktiskt samarbete med andra borgerliga partier. Efter valet 2001 fick det chansen då en regering bestående av Venstre och Konservativ folkeparti endast kunde nå majoritet med hjälp av Dansk Folkeparti.

Under 2000-talet kan man enligt Andersen skönja nya skiljelinjer på den politiska kartan. På samma sätt som den nationella revolutionen och den moderna nationalstaten tidigare inneburit kulturella konflikter (mellan centrum och periferi och mellan stat och kyrka) innebär globaliseringen (och då mer specifikt invandringen och mångkulturalismen) nya potentiella konflikter mellan kulturer. Integrationen inom EU aktualiserar dessutom konflikten mellan centrum och periferi. Den nya högern blev inte bara en reaktion mot den nya vänstern (med miljöfrågor på dagordningen), utan också en reaktion mot globaliseringen där nyckelbegreppen är nation och kultur. Denna värdepolitiska dimension gjorde socialdemokraterna sårbara för konkurrensen, inte bara från Dansk Folkeparti utan även från Venstre, särskilt som väljarnas åsikter i dessa frågor skilde sig markant från den socialdemokratiska ledningens (Ibid s. 155ff).

År 1979 hade det inte funnits någon skillnad mellan de danska väljarnas åsikter i invandringsfrågan, förutom en något

mer positiv inställning till invandring på vänsterkanten. Det var först från och med nittiotalets inledning som invandringen permanent hamnade på den politiska agendan. 1994 menade 8 procent av de svarande i opinionsundersökningarna att invandringen var en viktig fråga, 1998 hade andelen ökat till 14 procent och 2001 var den 20 procent. Uppfattningen att invandringen är en viktig fråga var emellertid inte detsamma som att vara främlingsfientlig, påpekar Andersen. Det fanns fortfarande ett samband mellan negativa inställningar till invandrare och hur viktig frågan ansågs vara, men sambandet hade blivit svagare. Hur viktig man ansåg frågan vara hängde i nästan lika stor utsträckning samman med människors omsorg om integration och rädsla för rasism. År 2001 fanns det i praktiken endast två slags sakfrågor på väljarnas dagordning: välfärd och invandring. Den förra ansågs viktigare än den senare. Frågan om invandring var den fråga där åsikterna gick mest isär.

Högerparti för arbetare

Danska väljare placerar Dansk Folkeparti långt ut till höger på den socioekonomiska vänster-högerdimensionen, i synnerhet Dansk Folkepartis egna väljare. Men här finns också en identitetsaspekt och den verkade ha blivit något viktigare 2001. Här återfanns invandringsfrågorna, men även andra frågor på värde-dimensionen som u-hjälp, lag och ordning och miljöfrågor. Avståndet mellan Dansk Folkepartis väljare och Venstres och Konservative folkepartis väljare var mycket stort när det gällde att uppfatta invandrare som ett hot mot dansk kultur. När man såg på mer traditionella vänster-högerfrågor såg det helt annorlunda ut. Dansk Folkeparti, med sina krav på ökade utgifter till pensioner och vård, passade då inte in som extremhögerparti. Sammantaget kan man säga att Dansk Folkepartis väljare befinner sig till höger när det gäller de nya värdepolitiska frågorna, men närmare mitten när det gäller traditionellt socioekonomiska frågor.

Åsikterna i värdepolitiska frågor har ett tydligt samband med utbildningsnivå, och utbildning har i allt större utsträckning blivit en tvådimensionell variabel. Utbildning leder till en marknadsposition vilken, allt annat lika, drar väljaren åt höger på den socioekonomiska vänster-högerdimensionen. Å andra sidan främjar utbildning liberala och toleranta värderingar, vilket brukar dra åt vänster. På samma sätt drar klasstillhörighet åt olika håll, främst på grund av sambandet till utbildningsnivån. Arbetare dras åt vänster i socioekonomiska frågor men åt höger i värdepolitiska frågor (Ibid s. 164 ff).

Förändringarna har inneburit att de nya högerpartierna blivit de mest renodlade arbetarpartierna. På sextiotalet var den sociala sammansättningen av dem som röstade på vänsterpar-

tierna ungefär som hos socialdemokratiska väljare. Detta förändrades snabbt och markant under sjuttioalet, när andelen arbetare bland vänstern föll och andelen från den nya medelklassen med högre utbildning växte. Sedan 1994 är andelen arbetare bland Dansk Folkepartis väljare markant högre än hos socialdemokraterna. Samtidigt har andelen arbetare bland övriga vänstern minskat ännu mer. En annan väsentlig skillnad är mansövertikten bland Dansk Folkepartis väljare. Partiet har en tydlig överrepresentation av äldre väljare samtidigt som det har ett starkt fäste bland unga män med arbetarbakgrund eller låg utbildning. Intressant är att notera att Dansk Folkepartis väljare visar en ovanligt låg social tillit, dvs. de svarar negativt på frågan om man kan lita på människor i allmänhet.

Neonationalism och dansk nationell identitet

Den danska invandrings- och integrationspolitiken har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Landet tillhör de länder som har den striktaste asylpolitiken och som ställer de strängaste kraven för anhöriginvandring. Även integrationspolitiken har ändrats från en politik med inslag av mångkulturalism till en politik med stark betoning på assimilation till den danska kulturen. Samtidigt har debatten under nittioalet fokuserat alltmer på den danska nationella identiteten, som något mer eller mindre ouppnåeligt för de »främmande« kulturer som invandrat i landet, säger Peter Hervik, docent vid Malmö högskola. Fremskridtspartiets uppfattning om integration blev aldrig någon stor fråga på sjuttioalet, men i slutet av åttioalet hände något, säger han. Undersökningar visar att en förändring av attityderna börjar ske 1989. Från att danskarna tidigare varit relativt positivt inställda börjar man nu på allvar tala om invandrare och flyktingar som hot.

Hervik talar om en utveckling mot en dansk neonationalism och ser ett samband mellan denna och folkomröstningarna om EU och Maastrichtfördraget i början av nittioalet. I folkomröstningarna gick folkviljan på tvärs emot de folkvalda vilket chockade både etablissemangen och den europeiska omvärlden. I Danmark rådde snarast nationalistisk eufori. En eufori som växte när Danmark mot all förmodan vann europamästerskapen i fotboll. Sen var det en livlig diskussion om hur de bosniska flyktingarna med sin annorlunda kultur skulle påverka det danska samhället. Flyktinglägren placerades isolerat och diskussionen handlade om hur man skulle säkra det danska samhället. Argumentet var att man kunde såg ju vad som samtidigt hände i Bosnien.

Diskussionen om bosnierna ledde till att dessa fick tillfälliga uppehållstillstånd i två år, i förhoppningen att kriget då skulle vara över och de skulle kunna åka hem.

Hervik ser några händelser under nittioalet som avgörande för den fortsatta utvecklingen:

- Under 1992 tillsätter regeringen (socialdemokrater och Radikale Venstre) en kommitté för att förbereda en ny lag inom integrationsområdet.
- Tre år senare, 1995, bryter sig Pia Kjaersgaard ut ur Fremskridtspartiet och bildar Dansk Folkeparti, som drev två frågor: Danmark ut ur EU och en ny invandrar- och flyktingpolitik.
- Under 1997 drev kvällstidningen Ekstra Bladet en kampanj som var unik i Europa för sin neoradikalism och neonationalism och sitt ifrågasättande av flyktingar och invandrare i Danmark. Ekstra Bladet säger enligt egen mening »det andra inte törs«, dvs. använder det populistiska tricket med folket mot eliten.

Under den här tiden kom ett antal somaliska flyktingar till Danmark, något som snabbt återspeglades i medierna med argumentet att »de är så olika att de aldrig kan bli danskar«. Det handlade ännu inte om att de var muslimer, utan bara annorlunda »månsmän«. Flyktingmottagandet hade organiserats om och flyktingarna spreds nu över hela landet, alla kommuner skulle ta emot. I medierna spreds att somalierna förutom att de var annorlunda även var kriminella och inte riktiga flyktingar.

År 1999 kom integrationslagen där mycket var positivt, enligt Hervik. Men inte det faktum att de nyanlända skulle få mindre bidrag än andra. Det var tydligt att integrationslagen var ett svar på Ekstra Bladets kampanj. Det var första gången som olika behandling av flyktingar legitimerades. Här lades grunden för den nya politiken där kraven på flyktingarna ökade. Kraven har sedan blivit fler och fler så att det knappast inte går att kvalificera sig, och nu säger regeringen allt tydligare att man vill att det ska komma färre flyktingar. Det förekommer kritik mot den här utvecklingen, säger Hervik, men kritikerna finns utanför det politiska etablissemangen och saknar politisk makt.

De mångkulturalistiska inslag som tidigare fanns har tagits bort, säger Hervik. Tidigare särpolitiska åtgärder som modersmålsundervisning, stöd till etniska organisationer och liknande är borta. »Danmark är inte ett multikulturellt samhälle«. I Folketinget 1995 föreslog Dansk Folkeparti en folkomröstning där frågan skulle vara om Danmark skulle utvecklas till ett multikulturellt samhälle. Svaret blev nej. Anders Fogh Rasmussen sade 2001 att »modersmålsundervisning, det är ju dansk-

undervisning«. Värt att notera är dock att modersmålsundervisning även finns på norska och svenska.

När det gäller möjligheterna för andra kulturer än den danska att komma till uttryck berättar Hervik att det finns moskéer, eller källarlokalerna, som får fungera som bönelokaler i brist på självständiga moskébyggnader. Det finns numera också muslimska gravplatser, men det har varit en lång och krokig väg dit och saken har väckt stort motstånd. Reaktionen bland invandrargrupperna mot den nationalistiska diskursen har blivit att isoleringen förstärkts samtidigt som invandrarna i ökad utsträckning anklagas för att inte vilja integreras. Det finns fortfarande en rad program för arbetslösa, men det är hårda krav för att få bidrag och mycket tal om att invandrarna inte kan danska. Om de skulle bli danskar skulle det lösa alla problem, men å andra sidan kan de inte bli danskar.

Mycket handlar om danska värden. Alla mord som begås av invandrare tolkas som hedersmord utan att man har en aning om motiven. Diskussionen om muslimska kvinnors slöjor har handlat om att »måste de ha slöja kan de resa hem och inte stanna här«.

I centrum för hela diskussionen är nationalismen, den danska nationen och det danska folket, konstaterar Hervik. Nationalismen finns från yttersta vänstern till yttersta högern. 80 procent av väljarna säger att hindren mellan danskar och ickevästlänningar är oöverstigliga. Även yttersta vänstern har nationalism på dagordningen. Hervik visar citat från danska folketingsledamöter som tillhör de etablerade partierna:¹⁰

Muslimerna väntar bara på det rätta ögonblicket för att döda oss.
(Mogens Camre, folketingsledamot, Fremskridtspartiet)

Vissa människor utgör en säkerhetsrisk enbart på grund av sin religion, vilket innebär att de måste placeras i interneringsläger.
(Inge Dahl Sörensen, Folketinget, Venstre.)

Om man försöker lagstifta sig ut ur dessa problem (muslimska organisationer), är det en historisk regel att råttor alltid hittar nya hål, om man täpper till de gamla.
(Poul Nyrup Rasmussen, Folketinget, Socialdemokratiet.)

Vi måste hindra invandrare och deras barn att finna sina makar i Turkiet, Pakistan och Somalia.
(Birthe Rönn Hornbech, Folketinget, Venstre.)

10 Se »The Emergence of Neo-Nationalism in Denmark«, 1992–2001: *Neo-Nationalism inside the EU: Antropological Perspectives*, Banks, Marcus and Andre Gingrich (eds.), (s. 136–161). Berghan Books: Oxford, s. 136–161.

Efter nio år med Nyrup (tidigare premiärminister) är flykting- och invandrarproblemen större än någonsin. Mer än varannan invandrare är utan jobb. Antalet som åberopar familjeåterföreningslagen ökar stadigt. Danska värden utsätts för press från fundamentalistiska grupper --- Den andra generationens invandare är ansvariga för en oproportionerlig andel kriminalitet och våld i det danska samhället.

(Anders Fogh Rasmussen, Venstre.)

Exemplen kan enligt Hervik förstås som uttryck för den neonationalism som under nittio-talet dykt upp i Danmark. Centralt i denna nationalism är bildandet av en dansk nation bestående av människor som rättmätigt försvarar sig mot människor från ickevästliga länder, speciellt muslimer. Dessa ickevästlänningar väljer makar från länder utanför Europa och utgör en risk enbart på grund av sin religion och de kan bete sig som »rättor och våldtäktsförövare«. En fiendebild av muslimer finns med och presenteras av dessa politiker och andra som ett hot mot danska värden och mot samhället. I valet gick väljarna nationalisternas väg, väljare över hela det politiska spektrumet. Väljarnas primära intresse var förhållandet mellan »oss danskar« och de negativt definierade »andra«, primärt muslimska invandrare och deras barn.

Den nationalistiska politiken och retoriken var avgörande för utgången av valet och högern vann en överväldigande seger. Liberalerna och de konservativa (Venstre och Konservative Folkeparti) bildade koalitionsregering med stöd från vad Hervik kallar ultranationalistpartiet Dansk Folkeparti.

Hervik visar hur neonationalismen gradvis smugit sig in på den politiska agendan de senaste tio, femton åren. Han menar att neonationalismen är ett svar på omdaning av Europa, likväl som på globaliseringen. Den kan ha startat som ett högerfenomen men har spritt sig och kommit att dominera hela det politiska fältet och majoriteten av befolkningen.¹¹

11 »Neo-« använder han för att visa att det handlar om ett återupplivande av nationalismen i världen efter 1989. En nationalism som uppträder inom en etablerad nationalstat och som därigenom skiljer sig från det nationsbyggande som i Danmark som ägde rum under 1800-talet, och där konstitutionen, Grundloven, från 1849 markerade slutet på den absoluta monarkin. När man i kriget några år senare förlorade Norge, Slesvig, Holstein och Lauenborg, var det nästan första gången som endast dansktalande levde inom gränserna. Nationalismen som i slutet av 1800-talet spred sig från eliten till bönderna och senare till arbetare och småföretagare motiverades av fiendebilden av Tyskland och inte minst av kampen om, men framför allt av viljan att vinna sociala och politiska makt inom landet.

Neonationalism och neorasisism två sidor av samma mynt
 En nation kan, menar Hervik, ses som en fantasibild av en gemenskap, verklig eller konstruerad, mellan människor som betraktar sig själva som en del av samma enhetliga kultur. Nationalismen består av de handlingar och argument som grundas på kravet att denna gemenskap ska ges särskilda och speciella rättigheter inom staten. Människor som inte ingår i denna gemenskap har inte samma rättigheter. Vissa är alltså inkluderade och andra exkluderade och det är de som delar denna idé som bestämmer vilka som är innanför och vilka som stängs ute. De som ingår identifieras särskilt utifrån ursprung. Eftersom detta införlivande och uteslutande tenderar att hamna längs kulturella eller rasmässiga gränser kan man hävda att neonationalism och neorasisism är två sidor av samma fenomen.

Ny lag – tillfälliga uppehållstillstånd för flyktingar

Från 1992 till 1995 tog Danmark emot 17 000 flyktingar från Bosnien-Hercegovina. Dessa flyktingar var allmänt sett inte ansedda som problem, men 1992 uppstod i media en diskussion inför mottagandet av flyktingar från Balkan, berättar Hervik. Debatten handlade först om förberedelser av en lag som garanterade flyktingar ett kollektivt, tillfälligt uppehållstillstånd på två år. Flera politiker betonade vikten av att hjälpa flyktingar på plats, dvs. på Balkan, och de gjorde bara ett undantag, att man kunde flyga de allvarligt skadade till Danmark för behandling. Andra sa att folk som flydde för sin egen bekvämlighet inte skulle få hjälp. Planen för fördelning av flyktingläger över hela landet utgick från idén att Danmark skulle acceptera flyktingarna men att landet inte önskade någon påverkan från deras annorlunda kultur eller religion.

Lagen utgick från övertygelsen om att kriget snart skulle vara slut och att flyktingarna skulle kunna resa hem. Efter att ha haft tillfälliga uppehållstillstånd i två år skulle flyktingarna antingen återvända hem eller officiellt söka politisk asyl i Danmark. I media debatterades motsättningar mellan flyktingar runt om i lokalsamhällena. Ett nationalistiskt argument var då att flyktingarna egentligen inte var några riktiga flyktingar. Människor i verklig nöd inte skulle orsaka sådana problem som flyktingarna i Danmark. Denna tredje fas i debatten inträffade samtidigt som en annan lag genomdrevs som gav bosnierna normala rättigheter – att de skulle ha rätt att stanna och få tillgång till introduktionsprogram.

Under den här treårsperioden (1992–1995) utvecklades uppdelningen i danskar och flyktingar ytterligare. Debatten inför den nya lagen var bitvis mycket intensiv med en skarp uppdel-

ning mellan högern, som inte ville göra bosnierna till invandrare eftersom det danska folket inte ville det, och vänstern, inklusive de styrande Socialdemokratiet och Radikale Venstre, som tog till humanitära argument. Pia Kjaersgaard, då fortfarande i Fremskridtspartiet, försökte förgäves använda ekonomiska argument, mer pengar till flyktingar skulle innebära mindre pengar till äldre, hemlösa och andra fattiga i Danmark.

Ekstra Bladet och Dansk Folkeparti

Efter att lagen gått igenom integrerades bosnierna och deras situation normaliserades. Senare skulle somalierna ta deras plats i den politiska diskursen liksom även mediantresset, som ett resultat av en andra kampanj mot invandring och invandringspolitiken som drevs av kvällstidningen Ekstra Bladet och det nya partiet Dansk Folkeparti. För både tidning och parti var den politiska situationen och neonationalismen ett tillfälle att vinna fler läsare och väljare. Deras kampanjer illustrerar att nationalism inte uppträder mekaniskt utan som ett redskap i händerna på elitistiska entreprenörer, säger Hervik. »Ekstra Bladets kampanj 1997 var unik i Europa med sin nyrasism och sin politik mot fler invandrare. Den var inte orsaken till den politiska utvecklingen men det var första gången en tidning och ett parti spelade det nationalistiska kortet«.

Våren 1997 drog Ekstra Bladet i gång sin kampanj om närvaron av flyktingar och invandrare i landet. Avsikten var enligt chefredaktören att skapa en debatt om det som man ansåg var det viktigaste ämnet för danskarna. Kampanjen ville driva fram en folkomröstning där frågan skulle ställas om Danmark skulle bli ett multietniskt samhälle. Chefredaktören sa att danskarna aldrig tillfrågats om de kunde acceptera invandringen, den bara skedde och fortsatte att ske tack vare familjeåterföreningen.

Det refererades till omvandlingen av Danmark från ett fredligt samhälle till ett multietniskt om och om igen i tidningen, som om det rörde sig om ett brott begånget av politiker mot det danska folket. När den åttioåttonde sidan i kampanjen publicerades som en särskild utgåva var det få invånare i Danmark som hyste några tvivel om vad tidningen skulle rösta i en tänkt folkomröstning. Tidningen använde ständigt begrepp som »främmande« när den skrev om människor med etnisk minoritetsbakgrund. Även andra generationens invandrare med danskt medborgarskap kallades »främmande«.

Tidningen var enligt Hervik framgångsrik i att upprätthålla och till och med vidga klyftan mellan en offentlig diskurs om tolerans och en privat sfär där frustrationer och sunt förnuftförståelse om kulturella skillnader skapade oro. Klyftan finns oavsett tidningskampanjer, men tidningen förde upp den till ytan och då kunde en organiserad kollektiv, politisk aktion dra

nytta av detta och använda det som ett unikt tillfälle för rekrytering av anhängare.

Det nya partiets, Dansk Folkepartis, två huvudfrågor var motstånd mot EU samt mot etniska minoriteter och flyktingar i Danmark. Det var svårt att skilja mellan tidning och parti säger Hervik. Partiledare och medlemmar skrev i tidningen och det var samma krav som framfördes. Deras position var att se sig själva som försvarare av de vanliga människornas röst. Insändare från människor som var fientliga mot etniska minoriteter spelade en viktig roll i kampanjen. Tidningen sökte upp dessa insändarskribenter, och det visade sig senare att många var medlemmar i Dansk Folkeparti.

Hervik fann två dominerande diskurser i kampanjen när det gällde artiklar och annonser. En handlade om systemkritik, en annan om »kulturalism«. Kultur som begreppet användes i Ekstra Bladet var något egenartat och oföränderligt (essentialiserad) och sågs som något som hör hemma i vissa ickevästliga områden, något som invandrare för med sig och som inte passar det danska samhället. Föreställningen var att det finns en naturlig fiendskap mellan kulturer som inte tillhör samma sfär och att denna fiendskap leder till konfrontationer som måste lösas. Andra tidningar följde i Ekstra Bladets spår och under tidningskampanjen ökade antalet medlemmar i Dansk Folkeparti så starkt att det endast två år gamla partiet förväntades få uppemot 15 procent i det följande folketingsvalet.

Ny politik – negativ särbehandling av invandrare

Avsikten med den nya integrationslagen (från 1999) var enligt beslutsfattarna att göra det möjligt för invandrare att bli produktiva medborgare på lika villkor som danskarna. En rad initiativ sjösattes: nya, förbättrade kurser i danska språket och danskt samhällsliv, specialprogram för att introducera invandrare på arbetsmarknaden, tvång för kommuner att ta emot ett visst centralt bestämt antal flyktingar som fått asyl. Trots det faktum att lagen var riktad mot folk med etnisk minoritetsbakgrund och att den samtidigt ökade deras skyldigheter och minskade deras rättigheter, har den allmänt sett setts som en förbättring, konstaterar Hervik. Bland de kontroversiella delarna var beslutet att flyktingar och andra som ingick i integrationsprogrammet eller naturaliseringsprogrammet skulle få betydligt mindre pengar från välfärdssystemet än danskar. Denna ekonomiskt diskriminerande del lyftes drygt ett år senare i all tyshet ut ur lagen.

Forskare har visat att lagens begränsning av tillgång till välfärd för invandrare och flyktingar var ett direkt svar på Ekstra Bladets ledarkrav på minskade bidrag för nyanlända invandrare – och i synnerhet på deras debatt om somalierna och bidragen.

Regeringen, då socialdemokratisk i koalition med Radikale Venstre, försökte svara på den explosiva tillväxten av stödet för Dansk Folkeparti i opinionsmätningarna.

Tidigare utrikesministern Uffe Ellemann-Jensen från Venstre som varit nära att bli ny statsminister, hade varnat för att låta identitetspolitik med åtföljande nationalism bli huvudtemat i valkampanjen eftersom detta oundvikligen skulle leda till rasistiska argument. Trots detta blev regeringens tuffare politik visavi invandrare en viktig del i Folketingsvalet hösten 1998. Ellemann-Jensen förlorade knappt och Anders Fogh Rasmussen tog över. Till skillnad från Ellemann-Jensen, välkomnade Rasmussen invandrarfrågan som ledande tema i valkampanjen. Men innan regeringen beslutat kalla till val i november 2001 hade andra händelser inträffat som stärkte landets neonationalism.

Muslimerna huvudfienden

Fyra månader före den 11 september 2001 hade en grupp unga danska muslimska medborgare förekommit i media därför att de (felaktigt) påstått stödja talibanerna i Afghanistan och den bortgångne Ayatollah Khomeini i Iran. Muslimerna och islam var redan huvudfienden i den danska neonationalismen och muslimsk identitet sågs av majoriteten danskar som oförenlig med dansk kulturell identitet och demokrati.

Bilden hade förstärkts av en historia som förekom i danska media i slutet av maj 2001. Två kvällstidningar tryckte historien i april, men först när den nationella televisionen i sina nyheter tog upp den på bästa sändningstid så fick den genomslag. Den handlade om muslimska politiker med pakistansk bakgrund som sökte inflytande inom Radikal Venstre (som då var i regeringskoalition) samtidigt som de var medlemmar i den internationella Pakistanbaserade muslimska rörelsen Minhaj-ul-Quran, eller underavdelningar till den. Historien baserades på ensidigt, okritiskt användande av källor av en grupp självutnämnda grävare inom Radikale Venstre. Hervik berättar att under tre veckor följde hundratals artiklar, från de flesta politiska partier, som demoniserade unga muslimer och ständigt upprepande att muslimer var detsamma som fundamentalister och att detta var oförenligt med västliga demokratier och danska värden.

Frågan som stod i fokus var huruvida muslimer kunde få tillträde till toppositioner i den politiska hierarkin, parlamentet och stadsfullmäktige i Köpenhamn om de samtidigt var medlemmar i en muslimsk rörelse. Det handlade också om en mer subtil offentlig bekräftelse på deras sociala och kulturella identitet som både dansk, muslimsk och som tillhörande en etnisk minoritet. Här spelade media enligt Hervik ett smutsigt

politiskt spel genom att reproducera fiendebilden av islam, den som majoriteten redan hade.

Mot den bakgrunden var det tydligt att terroristattentaten den 11 september 2001 inte markerade något nytt utan snarare blev en förevändning för neonationalister att föra fram sina argument mot muslimer i Danmark och mot islam mer allmänt. Valkampanjen hade invandrare och flyktingar, speciellt ickevästlänningar och muslimer, som huvudtema. Politiska kandidater till parlamentet tävlade i att utmana gränserna för hur långt man kan gå i tuffa krav på människor med etnisk minoritetsbakgrund i Danmark. Venstre, det liberala partiet, antog samma argument som ultranationalistiska Dansk Folkeparti och vann en jordskredsseger.

Jyllands-Posten och yttrandefriheten

Den 30 september 2006 publicerade den danska morgontidningen Jyllands-Posten, JP, tolv karikerande teckningar av islams grundare, profeten Muhammed. För danska massmedia var en så uppenbar provokation från tidningens sida egentligen ingen nyhet, enligt Hervik. JP hade publicerat antiislamiska artiklar många gånger tidigare. Det var först när muslimerna i Danmark började reagera mot de förolämpande teckningarna och infödda danska författare, läkare, tandläkare, pensionerade ambassadörer med flera, reagerade på tonläget i debatten om etniska minoriteter som massmedia tog upp frågan om teckningarna.

Mediatäckningen blev allt intensivare i och med att premiärministern Anders Fogh Rasmussen vägrade ställa upp på ett möte med elva ambassadörer som representerade en rad muslimska regeringar. När dessa inte fick någon dialog med den danska regeringen vände de sig till sina regeringar i Mellanöstern, och muslimer, enskilda och i grupp, protesterade i samma länder. Som en dansk imam uttryckte det: »Tidigare när vi reste utomlands och talade om antiislamiska känslor i Danmark var det få som verkligen trodde oss. Med ›bombteckningen‹ förstod alla exakt vad vi talade om och blev ursinniga.« Därmed hade historien blivit global och utlöst vad som senare kallats den allvarligaste krisen i dansk utrikespolitik sedan andra världskriget.

Danska kommentatorer tittade på teckningarna och hävdade att det väl inte var något särskilt med dem. Men teckningarna kan inte diskuteras utanför sitt sammanhang, påpekar Hervik. Man kan inte ignorera avsikten med kommunikationen. Publiceringen måste ses i sitt historiska och sociokulturella sammanhang. Man måste vara medveten om det rådande debattläget, om den neonationalism och neorasism som uttrycks i Danmark sedan tidiga nittioalet, speciellt i och med framväxten av

Dansk Folkeparti. Politiken har blivit genomsyrad av populism och om man försöker nyansera i invandringsdebatten anklagas man omedelbart för att vara »politiskt korrekt« eller så kallad »halal-hippie«, säger Hervik.

En del debattörer har tagit upp vad de ser som ett problem, nämligen det att respektera andras rättigheter och inte kränka några känslor – och att samtidigt upprätthålla yttrandefriheten. När det gäller Muhammedteckningarna är detta ett falskt dilemma, hävdar Hervik. Det är inte yttrandefriheten som varit frågan. Ingen har hävdat att JP inte har rätt att publicera teckningarna eller ens att förolämpa människor. Att kritisera tidningen är ingen attack på yttrandefriheten utan är tvärtom ett uttryck för den. Från JP:s sida var syftet med att publicera teckningarna att testa om tecknare var rädda att bli publicerade av fruktan för hämndreaktioner – med andra ord att pröva förekomsten av självensur. Journalisterna och ledningen på JP visste att teckningarna var kontroversiella, speciellt bombteckningen. Men detta stoppade dem inte, de ville vara provocerande, uppfyllda som de var av den framväxande hotbilden av islam, konstaterar Hervik.

JP har en decennielång meritlista när det gäller artiklar, bilder, ledare och kommentarer med antiislamiskt innehåll visar Herviks studier. Ord som »föraktlig, oupplyst, skum, opålitlig, medeltida och avskyvärd« har upprepats om och om igen i artiklar och ledare för att beskriva islam. Tidningens politiska kommentator talade dessutom om motsättningarna mellan unga muslimer och det danska majoritetssamhället som ett uttryck för den krock mellan oförenliga kulturer och civilisationer som Samuel Huntingtons målat upp som efterträdare till det kalla kriget. Sammanfattningsvis konstruerar många av JP:s artiklar, bilder, teckningar och ledare en bild av islam som fienden. Herviks slutsats är att yttrandefriheten endast används som en ursäkt för publiceringen.

Den danska regeringens svar på den globala krisen var att fokusera på just frågan om yttrandefrihet – det drog uppmärksamheten från frågorna om rasism, islamofobi och främlingsfientlighet, konstaterar Hervik. Regeringens försök att »kontrollera skadorna« har i första hand gått ut på att hålla fast vid argumentet om yttrandefrihet och i andra hand att kritisera de danska imamer som reser till Mellanöstern »för att röra upp känslorna«. Detta har också fungerat, konstaterar han. Debatten förändrades och det blev en fråga om »oss« i Danmark och Västvärlden som har yttrandefrihet och om »dom« i den muslimska världen som inte har någon yttrandefrihet och »det är ett problem inte vårt«.

Opposition saknas

I Danmark talas mycket om integration och den »välsignade danskheten, ett nyligen uppfunnet begrepp av ohöjld nationalistisk karaktär som står för en trång och tillstängd kultur som utlänningarna har att anpassa sig till«, skriver Carsten Jensen i Dagens Nyheter. Jensen var en av undertecknarna av det Öppna brev som publicerades av tidningen Politiken, där en rad enskilda författare, läkare, tandläkare, m.fl. kritiserade utvecklingen där »mobbing av minoriteter blivit en statligt auktoriserad nationalsport« (Jensen 051215).

Jensens analys är att orsaken till den nedlåtande och hotfulla tonen mot invandrarna hänger samman med att Danmark saknar en kraftfull opposition mot den invandrarfientliga hållningen. Socialdemokraterna delar i allt väsentligt den borgerliga regeringens ståndpunkter. Framgångarna för regeringspartiets Venstre (som med stor skicklighet kopierat socialdemokraternas välfärdsprogram) har förlamat partiet. Framgången för det högerextremistiska Dansk Folkeparti, som tagit många arbetarröster, har skrämt det parti som borde utgöra opposition. Landets största parti är idag fejt och modlöst, utan linje eller identitet: ett moraliskt och politiskt konkursbo, skriver Jensen.

Det öppna brevet var inte alls föranlett av karikatyrerna av profeten Muhammed. Brevet publicerades efter Muhammedbilderna men före den stora debattstormen. Undertecknarna av brevet hade i själva verket knappast märkt karikatyrerna. Brevet var bara ett vanligt uttryck för den förhärskande attityden, skriver Jensen. Det som främst hade engagerat dem var i stället

---det snabbt växande berg av rasistiska och islamofobiska utfall som görs i den dagliga hets som bara för formalitetens skull går under namnet debatt. En partiledare som kallar islam en lägre stående civilisation. En integrationsminister som hävdar att lösningen på arbetslösheten bland invandrare är att sätta muslimer att sköta grisar. En stadsfullmäktigekandidat som säger att islam är synonymt med nazism. En riksdagsledamot som liknar muslimska kvinnors slöja vid hakkorset och kallar islam en pest över Europa. En utbildnings- och kulturpolitisk talesman för regeringens stödparti (Dansk Folkeparti) som på sin hemsida kallar muslimerna för en kräftsvulst och beklagar att det inte finns dödsstraff för kriminella invandrare, men föreslår som ett slags kompensation att de sätts i ryska fängelser. En medlem av Europaparlamentet som förklarar att muslimerna i Europa bara väntar på att de ska bli många nog för att kunna skära halsen var oss.

Dagstidningen Politiken slog upp deras Öppna brev stort på förstasidan. Författare anslöt sig till protesterna, präster anslöt

sig, läkare och psykologer och ett tjugotal veteraner från den diplomatiska kåren, med erfarenhet från muslimska länder. Jensen kommenterar att de med sitt öppna brev hade trott att de deltog i ett inrikespolitiskt drama och inte förstod den internationella potentialen.

Författarna som undertecknat brevet fick plötsligt veta att deras egentliga avsikt var att inskränka yttrandefriheten. Den fortsatta debatten kom att handla om just detta. Det politiska etablissemanget stämplade dem som extremister, Dansk Folkeparti undrade om de ville ha det som i Sverige, som uppfattas som skräckbilden av ett halvt totalitärt samhälle som i multikulturalismens namn har slagit ihjäl demokratin.

Enligt chefredaktören på Jyllands-Posten, Carsten Juste, var aldrig avsikten att kränka några muslimer. På en direkt fråga om inte en bild av profeten Muhammed med en tänd bomb i turbanen är kränkande svarar han att det är en

---ganska naturlig association till den islamiska terrorism som finns, där terroristerna själva framhåller religionen i sin retorik, själva hänvisar till Koranen. Då är det inte överraskande om en tecknare får den associationen och sätter en bomb i hans turban. (Dagens Nyheter 060121.)

När intervjuaren påpekar att JP kritiserats för att slå mot en redan utsatt grupp svarar Juste att

---vi accepterar inte synsättet att muslimer i Danmark som grupp är utsatt. De problem som finns är av social karaktär med stor arbetslöshet, det är inte ett religiöst problem. När vi publicerar en karikatyr av Muhammed är det tvärtom ett uttryck för respekt, att vi betraktar muslimerna som en del av det danska samhället. Då ingår det att vi även får skämta om muslimerna. Det får vi andra danskar finna oss i, det får drottningen av Danmark finna sig i liksom statsministern.

Chefredaktören påstår att de muslimer som uppfattat detta som en kränkning är »de extrema imamerna, som vill påskina att de talar för de 200 000 muslimer som bor i Danmark. Men det gör de inte. Talar man med muslimer som har ett mer vardagligt förhållande till sin religion verkar de flesta tycka att vi inte borde publicerat teckningarna. Men de anser att vi var i vår fulla rätt att publicera dem. De anser att tryckfriheten är viktig.«

Jyllands-Posten och Dansk Folkeparti

Publiceringen i Jyllands-Posten skedde som Peter Hervik säger inte i ett vakuum. Det var ett inlägg som många andra i den danska vardagen – i den vanliga hetsen mot muslimer.

Tidningen Journalisten gjorde ett reportage hos Jyllands-Posten och kunde konstatera att tidningen, med sin ambition att vara rak och öppen och inte sopa några kontroversiella frågor under mattan, under lång tid varit en plattform för radikala högerpopulistiska Dansk Folkeparti (Journalisten 2006).

Jyllands-Posten, som tidigare varit en liten konservativ lokal-tidning, växte under nittio-talet till en av Danmarks största morgontidningar. Orsaken till framgångarna var dels satsningar på utrikesbevakning och kultur men också att man lät Pia Kjaersgaard ha tidningen som tribun för sina invandringsfientliga utspel, skriver Paul Frigyes (Ibid).

Danska tidningen Politiken publicerade en brevväxling som gav ytterligare perspektiv på Jyllands-Postens kamp för yttrandefriheten. Politiken tryckte två gamla brev som för ett par år sen skickats mellan Jyllands-Postens dåvarande redaktör för Söndagsbilagan och en tecknare som lagom till påsk föreslagit tidningen några Jesusatirer. Tecknaren hade fått ihop fem bilder på temat uppståndelse och skrev att bilderna kanske kunde »roa läsarna i någon av påsktidningarna?«. Redaktörens svar var kortfattat:

Jag tror inte att Jyllands-Postens läsare tycker att teckningarna är roliga. Tvärtom tror jag att de skulle utlösa ett ramaskri. Därför vill jag inte publicera dem.

Kanada: Den mångkulturalistiska förebilden

Invandringshistoria

Kanada brukar betecknas som ett av de stora invandringsländerna.¹² Ett territorium som koloniserades relativt sent av två stora språkgrupper, först fransk-, sedan engelsktalande. Befintliga urbefolkningar med indianer och inuiter trängdes undan av kolonialmakterna. Kanada har med andra ord aldrig varit varken etniskt eller språkligt homogent. Fram till 1900-talets början invandrade stora grupper från Storbritannien och Frankrike, ca 400 000 per år. I slutet av 1800-talet startade en diskussion om att begränsa invandringen, befästa gränserna och skapa en nation med gemensam kultur, språk och värdegrundsgrund (Wills 2005).

Den första lagen som reglerade och begränsade invandringen kom 1910 och var i kraft till 1952. Den begränsade invandringen till vita och i första hand briter, västeuropéer och amerikaner. Invandringslagen ändrades 1969 till att fokusera på personliga egenskaper, yrkeskunnande, utbildning m.m., vilket gav olika poäng vid invandringsprövningen, i stället för på etniskt ursprung. Därmed öppnades Kanada för andra än vita européer och amerikaner. Därefter skärptes lagen 1978, med krav på mer yrkeskunnande och ändrades igen 2002 till *Immigration and Refugee Protection Act* som speglar att flyktinginvandringen vuxit och att utbildning och språkförmåga numera väger tyngre än yrkeskunnande. Denna ändring som

¹² Kanada med världens största landyta hade 2005 endast 26 miljoner invånare, huvudsakligen koncentrerade kring de stora sjöarna och storstäderna. Av dessa hade ca 40 procent brittisk härkomst, 25 procent fransk och 20 procent med hade anor från övriga Europa. Ursprungsbefolkningarna (inuiter, indianer, mestiser och icke-status indianer) utgjorde sammanlagt 2 procent. (Nationalencyklopedin 2005.)

kom efter händelserna den 11 september i USA innehåller även regler för en relativt vidsträckt säkerhetskontroll av invandrare och även möjligheten till omedelbar avvisning av personer som anses kunna hota Kanadas nationella säkerhet. (Udlaendinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande 2004.)

Syftet med invandringen är och har varit att den ska bidra till landets ekonomiska utveckling och inte minst befolka landet, även utanför de stora städerna, något som visat sig lättare sagt än gjort, då många av invandrargrupperna föredrar storstäder. Invandringen är framför allt ekonomiskt motiverad och ska förse arbetsmarknaden med arbetskraft, välutbildad sådan, samt företagare som för med sig eget kapital. En liten del, sammantaget ca en tiondel, utgörs av olika kategorier flyktingar. Men även på dessa ställs krav på utbildning (år 2002 var kraven minst gymnasienivå samt kunskap i något av Kanadas officiella språk). Därtill kommer en »invandringsavgift« som 2002 motsvarande ca 14 000 kronor (Integrationsverket 2003).

Den nuvarande grunden för invandrings- och flyktingpolitiken är enligt de politiska dokumenten principerna om ickediskriminering och universalitet. Kravet på alla invandrare – även flyktingar – är att de ska visa sin förmåga att etablera sig framgångsrikt i Kanada. Kunskap i något av landets båda huvudspråk väger tungt vid ansökningen om permanent uppehållstillstånd.

Om man ser till historien skiljer sig inte Kanada från andra länder i Västeuropa, USA eller Australien när det gäller att utsluta och assimilera olika grupper, säger Marc Wills, politisk analytiker på Citizenship and Immigration Canada, CIC (Wills 2005). Under tidigt 1900-tal ville man ha invandrare som redan kunde – eller snabbt kunde lära sig – språket, kulturen och som kunde införliva värderingarna som bars upp av den dominerande anglokanadensiska kristna majoriteten.

Exkluderade var alla de som dömdes som oönskade på grund av sin etnicitet; kineser, japaner, sydasiater, svarta – samt under trettio- och fyrtioalet också judarna. Tack vare sina förväntade ekonomiska bidrag som jordbrukare och arbetare var central-, öst- och sydeuropeer välkomna även om de sågs med misstänksamhet av många anglokanadensare. Med första världskriget, arbetarprotester och ekonomiska problem på tjugo- och trettio-talet, blev de inföddas röster i det kanadensiska samhället allt högljuddare, och resultatet blev internering, deportation och begränsningar av invandringen.

För de flesta västliga liberala demokratier kännetecknades tiden efter andra världskriget av en invandring från alltfler länder, både från Asien, Latinamerika, Mellanöstern och Nordafrika. Arbetskraften behövdes under efterkrigstidens

ekonomiska boom. Det hade också blivit lättare att resa. En ny världsordning var på väg. Förenta Nationerna inrättades med nya, högt ställda ideal mot bakgrund av avkolonisering, nya oberoende nationalstater samt erfarenheterna från den tyska nazismens förintelsepolitik.

Den nya diskursen rörande invandring och integration präglades av liberalism och mänskliga rättigheter och medförde också större individuell frihet i de liberala demokratierna – något som ledde till en de facto-mångkulturalism där kulturella skillnader åtnjöt större respekt, säger Marc Wills. Man förväntade sig inte längre att invandrare skulle assimileras utan nöjde sig med att de accepterade liberalismens politiska kultur, dvs. lydde lagarna, betalade skatt, respekterade andra kulturer och etniska grupper och ansträngde sig för att lära sig språket i vädlandet. Frågan idag, säger Wills, är om detta räcker.

Kanada har sedan andra världskriget tagit emot närmare 7,8 miljoner invandrare, motsvarande ca 150 000 per år (CIC 2002). Sedan nittioalets inledning har invandringen ökat till ca 200 000 per år (0,7 procent av befolkningen). Målet är att öka invandringen till 1 procent av befolkningen per år. Fem miljoner eller 18 procent av befolkningen på 31 miljoner var 2002 födda utomlands. Under åren efter millennieskiftet har invandrarna i Kanada framför allt kommit från Kina, Indien, Pakistan, Filippinerna och Sydkorea (Integrationsverket 2003).

Varje år fastlägger den federala regeringen (efter underhandskontakter med provinserna och territorierna) en invandningsplan som fastställs av parlamentet. Målen med invandningsprogrammet är att bidra till en stark och hållbar ekonomi i landets regioner, att underlätta familjeåterföreningar, uppfylla landets åtaganden när det gäller flyktingar och upprätthålla landets humanitära tradition. Invandningsprogrammet ska även skydda kanadensarnas hälsa och säkerhet (CIC 2002).

Integrationspolitik: Den mångkulturalistiska förebilden

Integrationspolitiken i Kanada styrs för närvarande av följande principer (CIC 2005):

- Integration är en tvåvägsprocess där de nyanlända invandrarna anstränger sig för att anpassa sig till livet i Kanada och där kanadensarna anpassar sig till de nyanlända och deras kulturer.
- Nyckeln till integrationen är att de nyanlända kan kommunicera på något av landets officiella språk.
- De nyanländas bidrag till ekonomin och det sociala livet ska värdesättas.

- Det är viktigt att de nyanlända blir ekonomiskt och socialt självförsörjande och att kanadensarna hjälper till så att de nyanlända får möjlighet att delta och bidra.
- Det är viktigt att till de nyanlända förmedla normer, traditioner och värderingar som frihet, jämlikhet och deltagandedemokrati, som är grunden för det kanadensiska samhället.

Nyanlända invandrare (och flyktingar) med permanent uppehållstillstånd erbjuds att delta i olika introduktionsprogram, där frivilligarbetare bistår med praktisk hjälp att finna bostad, ta kontakt med lokala arbetsgivare, anmäla sig till språkkurser m.m. Särskilda center finns lokalt som värderar de nyanländas behov av språkutbildning och hänvisar till lämpliga kurser.

I Kanada proklamerades mångkulturalismen som politik 1971. Senare kompletterades denna med en *Stadga rörande rättigheter och friheter* som blev lag 1988. Syftet med den mångkulturalistiska politiken och rättighetsstadgan var att människor med skilda bakgrunder skulle kunna känna tillhörighet till landet och delta i samhället samtidigt som de behöll sin kulturella identitet. Offentliga institutioner har fått spela en viktig roll för att stödja de olika kulturerna och för att eliminera de hinder för delaktighet som kan finnas. Målet är att alla oavsett härkomst ska behandlas rättvist, jämlikt och med respekt.

Bakgrunden till Kanadas mångkulturalism var dels att landet aldrig varit homogent, vare sig etniskt eller språkligt, dels sextioalets språk-/kulturdebatt som utlöstes bland de fransktalande i Quebec på grund av ett växande missnöje med myndigheternas agerande. Frågan var vilket språk som var det officiella och vilken kultur som skulle ha företräde. Den sittande regeringen tillsatte då en utredning för att finna en lösning som tillfredsställde båda språkgrupperna, vilket ledde till en ny språklag där både engelska och franska blev officiella språk för federala myndigheter (*Official Languages Act 1969*). Vid den här tidpunkten var det ingen som brydde sig om vilka språkintressen urbefolkningar eller invandrade etniska minoriteter kunde ha. Det var först senare som detta hamnade på dagordningen (Integrationsverket 2005).

Diskussion om minoriteternas situation hade man i samband med *Canadian Bill of Rights 1960*, då man sökte efter en »kanadensisk identitet« som skulle fastställas i ett nationellt dokument – då kom de första idéerna om Kanada som ett mångkulturellt land, där alla skulle ha lika rättigheter. Detta utgjorde sedan tillsammans med *Band B Commission Report* grunden till 1971 års mångkulturalistiska politik.

Enligt denna fastställdes insatser som stöd och bidrag till etniska och kulturella organisationer. Man upprättade hand-

lingsplaner för hur kulturella hinder för fullt deltagande i samhällslivet skulle rivas och för hur man skulle få till ett interkulturellt utbyte. Man inrättade även en särskild myndighet, Multikulturalismdirektoratet. Den mångkulturella strukturen förstärktes i 1977 års *Canadian Human Rights Act* och i *Canadian Charter of Rights and Freedoms* 1982.

Åren därefter växte kritiken mot den mångkulturalistiska modellen för att dess ekonomiska stöd och bidrag till etniska organisationer inte räckte långt när det gällde att bryta ned de ojämlika maktrelationer som hindrade vissa grupper från att delta i samhällsutvecklingen. Kritiken ledde till en *Race Relation Unit* 1981, på temat antirasism och antidiskriminering och med särskilt fokus på *synliga minoriteters* situation. I och med att mångkulturalismen 1982 införlivats i rättighetsdeklarationen innebar det vidare att man fått en legal bas för att ta itu med diskriminering på etnisk, kulturell och religiös grund. För att övervaka utvecklingen inom detta område inrättades myndigheten Human Rights Commission. Utöver de vanliga domstolarna finns särskilda ombudsmän och kommissioner för mänskliga rättigheter på federal och provinsnivå för att bistå den som behöver beivra diskriminering.

Det visade sig att vissa fransktalande grupper hade svårt att få jobb och 1983 utredde man därför behovet av en jämlikhetslag för arbetslivet. Utredningen konstaterade att arbetsgivare tenderade att anställa vita män – med stora svårigheter för kvinnor, ursprungsbefolkning, synliga minoriteter och handikappade – och resultatet blev 1986 års *Employment Equity Act*, EEA. Lagen gäller den del av arbetsmarknaden som berörs av den federala lagstiftningen (motsvarade 2004 ca 12 procent av de anställda i landet). Lagen ställer krav på att arbetsgivare ska utveckla och genomföra planer och program för att eliminera hinder för dessa fyra grupper.

Ett par år senare, 1988, stadfästes den mångkulturalistiska politiken i en särskild lag, för att ge policyn stadga och status. Federala institutioner ska enligt lagen respektera Kanadas mångkulturella karaktär och spegla befolkningens kulturella, etniska och »rasmässiga« mångfald. Lagen ska tolkas så att den är förenlig med bevarandet och stärkandet av Kanadas mångkulturella arv.

I Kanada finns alltså en rad lagar och institutioner för att definiera och skydda invånarnas rättigheter och skyldigheter. Individens och grupperns rättigheter finns dessutom inskrivna i Kanadas konstitution genom *Canadian Bill of Rights* och *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, och där ingår förbud mot diskriminering på grund av ras, nationellt ursprung, hudfärg, religion, kön etc. Kraven på förändring och anpassning av den federala sektorn till den mångkulturella verkligheten har även

lett till initiativ som *Broadcasting Act* 1991, *Canadian Race Relations Foundations* 1996 och *Embracing Change Action plan* 2000.

I slutet av åttiotalet föreslog dåvarande regeringen att man skulle inrätta ett särskilt departement för mångkulturalism och medborgarskap. Så skedde två år senare men det försvann 1993 och slogs ihop med andra frågor under Department of Canadian Cultural Heritage.

Under åttio- och framför allt nittioalet var debatten kring den mångkulturalistiska politiken intensiv. Frågan som ställdes var om det är den federala regeringens uppgift att stödja etniska/kulturella aktiviteter och om ett sådant stöd verkligen ledde till ökad tolerans. I mitten av nittioalet kom den första utvärderingen av mångkulturalismprogrammet. Utvärderingens budskap var att det bör vara alla programs mål att verka för identitetsskapande, rättvisa och delaktighet, något som ledde till en nyorientering för mångkulturalismen i Kanada. Fokus blev därmed snarare att stärka delaktigheten än att stödja specifika etniska och kulturella aktiviteter.

Nytolkning av integrationsmodellen – mindre mångkulturalism och mer delaktighet

Det socioekonomiska exkluderandet av invandrare och minoriteter är en avgörande faktor när det gäller konflikter och segregation, säger Marc Wills på CIC (Wills 2005). Även Kanada har börjat märka av dessa problem. Trots allt högre nivåer på utbildning bland senare års invandrare har dessa lägre inkomster än infödda och även än tidigare invandrade grupper. På CIC ser man också en ökning av antalet fattiga bland nya invandrare samtidigt som antalet fattiga bland infödda minskar. Ett annat problem är att de flesta nyanlända flyttar till storstadsområden där de bosätter sig bland landsmän och andra nyanlända invandrare, med en ökande risk för att majoriteten ska koppla samman etnokulturella samhällen med marginalisering och fattigdom.

Tidigare tog det cirka åtta år för nyanlända invandrare att lyckas, dvs. att få jobb och etablera sig, 2004 tar det mellan tolv och tretton år. Kanada söker invandrare med utbildning, men ett stort problem har blivit att invandrade inte har någon nytta av sina utländska kvalifikationer, eftersom dessa utbildningar inte erkänns. Invandrare som lever i fattigdom kan vara – eller åtminstone uppfattas vara – en påfrestning på den sociala säkerheten och det är något som kan leda till allmänhetens krav

på nedskärningar i stödet till invandrare och som kan driva Kanada i riktning mot samma individualism som finns i USA, säger Wills.

För att komma åt en del av dessa problem måste CIC bli bättre på att erkänna utländska betyg, kompetenser och yrkeserfarenheter, och på att skapa bryggor, inrätta mentorer, stärka språkträningen och bättre informera och förbereda invandrare, innan dessa anländer till Kanada, säger Wills. Regeringen å sin sida måste vidta åtgärder för att bekämpa rasism och diskriminering, identifiera och beivra hatbrott, främja integration av de olika etniska grupperna i skolorna och på arbetsplatserna samt underlätta dialogen mellan nya och mer etablerade kanadensare.

Också religiös mångfald

Religionsfriheten är allmän sedan mitten av 1800-talet då den anglikanska statskyrkan avskaffades och religionsfriheten utsträcktes även till andra religioner än den katolska. Den *religiösa* mångfalden är ett faktum och politikerna måste erkänna att Kanada inte är ett så sekulärt samhälle som de vill tro, påpekar Wills. Bland utmaningarna finns uppgiften att förena kvinnors rättigheter med religiösa samfälligheters rätt att utöva sin tro. Det handlar också om att få en balans mellan regeringens ansträngningar för den allmänna trygghet och säkerheten – vilken kan utsträckas till övervakning av även religiösa lokaler och talare – och individers rättigheter och trossamfundets religionsfrihet.

När det gäller islam handlar det om att skilja den kulturella utmaningen att integrera muslimska nyanlända från det hot mot samhällets institutioner och säkerhet som kommer från radikala islamistiska terrorister. Det krävs mer än tuffa säkerhetsåtgärder för att bekämpa terrorism. Radikala grupper måste isoleras från sina rötter, från de samfälligheter där de kan identifiera sig själva. För att göra det krävs samarbete med de muslimska samhällena, säger Wills. Men om muslimska kanadensare känner sig missförstådda, marginaliserade eller karikerade, har de svårt att känna tillit och blir ovilliga att samarbeta. En annan utmaning är att invandrarnas barn som är födda i landet ska känna sig inkluderade och kunna identifiera sig med sitt födelseland. Det hjälper inte med bra utbildning om de inte känner sig erkända och accepterade som kanadensare, konstaterar han.

Kanada har fram till idag varit mer framgångsrikt än andra västliga liberala demokratier när det gäller att införliva mångfalden, säger Marc Wills. Han citerar Will Kymlicka, en av mångkulturalismens filosofisk-politiska företrädare, som

hävdar att framgången hänger mindre samman med någon speciell framsynthet eller djärv politik än med geografiska och historiska fördelar. Viktiga faktorer är Kanadas relativa geografiska isolering som begränsar möjligheten till illegal invandring, den historiska tillfälligheten att vara ett tvåspråkigt land med en flexibel federal statlig struktur, samt frånvaron av en dominant invandrargrupp som kan utmana den rådande hegemonin när det gäller nationella språk och institutioner. Givet dessa fördelar borde emellertid Kanada ha klarat införlivandet av mångfalden betydligt bättre, anser Kymlicka.

Politisk retorik

När David Miller, borgmästare i Toronto, invigningstalar inför deltagare på Metropolitiskonferensen hösten 2005 talar han hela tiden om »diversity«, mångfald, och inte mångkulturalism. Mångfalden handlar om olikheter som kön, etnicitet, ursprung, sexuell läggning, religion och handikapp. Han hänvisar också till utmaningarna efter »11 september« och bombattentaten i Madrid och London. Han talar inte om problem utan om utmaningar, om hur man ska inkludera mångfalden (inte minst ekonomiskt) och om hur viktigt det är att inte överreagera utan att upprätthålla en dialog – även om man också måste hålla koll på vad som händer lokalt i moskéerna. Det är viktigt att inge hoppfullhet, säger Miller. Politiska ledare måste visa att staden är för alla och att alla hör till.

Nationell identitet – tillhörighet i mångfalden

Den mångkulturalistiska politiken från 1971 blev starten för en omformulering av den nationella identiteten, från en anglosaxisk eller fransk identitet till en som representerade en bredare samhällsgemenskap. Quebec skulle få erkännande som nation, de invandrade erkännande för sina unika identiteter och bakgrunder och även urbefolkningen skulle sent omsider få upprättelse genom visst självstyre. Den tidigare politiken med assimilation som mål hade fått konsekvensen att vissa grupper inte tillätits invandra, eftersom de ansetts omöjliga att assimilera in i den kanadensiska kulturen. Men nu skulle det bli ändring och en rad reformer förebereddes.

Den nya mångkulturalistiska politiken hade starkt stöd hos minoritetsgrupper och tolererades länge av majoriteten. Det var först på nittiotalet som kritiken mot politiken växte, främst från vänster, och kritikerna hävdade att mångkulturalismen stannade vid symbolpolitik. Inget hände med samhällets ojämlika maktstruktur, med rasism och diskriminering eller med

den ojämlikhet som utgick från klass och genus inom minoritetsgrupper. Svaret från de styrande blev satsningar på anti-rasism och införandet av jämlikhetslagen, EEA.

En annan del av det politiska spektrumet menade kritiskt att den mångkulturalistiska politiken ledde till splittring. En utbrytning ur det konservativa partiet, Reformpartiet, framträdde som en aktiv motståndare och krävde rättning i liberal riktning och menade att politiken borde utgå från individer och likabehandling. Kritiska forskare (se exempelvis Bissoondath 1994) ansåg att mångkulturalism i sig uppmuntrar till stereotypisering och nationell splittring och att kultur och etnicitet bör hanteras på individ- och familjenivå utan inblandning från staten.

När frågan om mångkulturalism fördes över till Department of Canadian Heritage 1993 tolkades det som att politikerna gjorde en ny tolkning av politiken, med mer fokus på gemensam identitet och tillhörighet med Kanada och mindre på bevarandet av de invandrades egna etniska kulturer.

Denna nya tolkning av mångkulturalismen angav tre övergripande mål (Garcea 2003, s. 61):

Identitet. Det handlar om att skapa ett samhälle som erkänner, respekterar och reflekterar mångfalden av kulturer så att människor oavsett bakgrund känner tillhörighet.

Delaktighet. Alla ska delta aktivt i samhällsutvecklingen.

Rättvisa. Att skapa ett samhälle som garanterar en rättvis och lika behandling och respekterar värdigheten hos befolkningen oavsett ursprung.

Betoningen på tillhörighet, nationell identitet och gemensam värdegrund avspeglas också i den nya medborgarskapslagen.

Medborgarskap

Medborgarskapslagen från 2002 förtydligar de skyldigheter som medborgarskapet innefattar och betonar vikten av lojalitet till Kanada. Större vikt las vid befintliga kanadensiska värderingar, och eden vid medborgarskapsceremonin förändrades till en direkt lojalitetsförklaring till Kanada. Kanadas nationsbyggande är inte baserat på etnisk tillhörighet och grunden för nationen ska i stället vara en gemenskap som utgår från mångfalden, men med gemensamma värderingar (CIC 2002).

Den allmänna principen för medborgarskap i Kanada är jordens band, jus soli. Den som föds på kanadensiskt territorium blir kanadensisk medborgare. Man blir även automatiskt medborgare om man är född utanför landets gränser och en av föräldrarna har kanadensiskt medborgarskap.

Grundvärderingarna för medborgarskapet är frihet, jämlikhet, rättvisa, respekt och rättssäkerhet. Man måste ha fyllt 18 år, ha permanent uppehållstillstånd och ha bott i landet i minst 3 år (av de senaste 4 åren) för att bli kanadensisk medborgare. Föräldrar som antingen själva är kanadensiska medborgare eller tänker söka medborgarskap kan också söka för barn som är under 18 år (såvida dessa har permanent uppehållstillstånd).

Man måste också (om man är mellan 18 och 59 år) genomgå ett språktest som visar att man kan tillräckligt med engelska eller franska och att man lärt sig vilka rättigheter och vilket ansvar man har som medborgare. Kravet är kunskap om de demokratiska procedurerna och om hur det politiska systemet fungerar. Man ska också ha kunskap om Kanadas historia som nation. Medborgarskap krävs för att få rösträtt. Tidigare lokal rösträtt för invandrade i Ontario ändrades för några år sen.

Medborgarskapet ses som ett medel för integration, för att skapa tillhörighet och delaktighet och invandrare uppmanas att bli medborgare. Den som uppfyller kraven, klarar testen och blir godkänd inbjuds till en ceremoni där han eller hon ska svära en ed om lojalitet för att sedan erhålla ett medborgarbevis. Först som medborgare får den invandrade fullständiga politiska rättigheter samt ett kanadensiskt pass.

Personer som sitter i fängelse eller straffats för allvarigare brott kan inte bli kanadensiska medborgare. Kanadensiska medborgarskap kan dras tillbaka om man lämnat falska upplysningar om identitet, om längden på vistelsen i landet eller vid allvarlig brottslighet. Statusen som flykting eller permanent uppehållstillstånd fråntas den som utvisas.

Av de invandrade har (sedan åttiotalet) fyra av fem sökt och blivit kanadensiska medborgare. Något som underlättat detta är att Kanada accepterar dubbla eller flerfaldiga medborgarskap.

Debatt om mångkulturalismen

Will Kymlicka, en av de främsta förespråkarna för den kanadensiska mångkulturalismen, skiljer på *mångnationalism* och *polyetnisk kulturell mångfald* (Kymlicka 1998b, s. 18). Den fransktalande provinsen Quebec som har delvis egen lagstiftning, är ett exempel på det första. Kymlicka anser att etniska grupper kan ha behov av ett *yttre skydd* samtidigt som det krävs vissa *inre restriktioner* för grupperna. Samhället kan och bör stödja ett visst yttre skydd om det bidrar till ökad rättvisa mellan grupper. De inre restriktionerna handlar däremot om vilka krav gruppen ställer på sina egna medlemmar. Sådana får

enligt Kymlicka inte förekomma om de t.ex. begränsar gruppmedlemmarnas rätt att ifrågasätta den egna kulturen, traditioner, värderingar etc. (Ibid s. 44.)

Kymlicka talar vidare om *samhälleliga kulturer* som innefattar sedvänjor och institutioner och omfattar all tänkbar mänsklig verksamhet, både offentlig och privat. Dessa kulturer är knutna till nationella grupper, och en individs frihet hänger samman med tillhörigheten till dessa (Ibid s 85 f). En samhällelig kultur förser sina medlemmar med meningsfulla sätt att leva och en individ behöver inte bara individuella rättigheter i demokratin utan också tillhörigheten till en samhällelig kultur. Men för att en kultur ska kunna överleva och utvecklas måste den i det moderna samhället vara en samhällelig kultur som får stöd av samhällets institutioner.

Enligt Kymlicka kan inte invandrade grupper likställas med nationella minoriteter. Är invandringen frivillig har individerna avstått från de rättigheter som följer med den nationella tillhörigheten. Han säger att flyktingar i princip borde få upprätta en samhällelig kultur men att det i praktiken är omöjligt. Det bästa flyktingarna kan förvänta sig är att bli behandlade som andra invandrare. Det krav man bör ställa på majoritetens samhällliga kultur är att den är gästfri och tillåter uttryck för etniska identiteter. Dessa *polyetniska* rättigheter kan innefatta olika undantag från majoritetens krav. Majoritetssamhällets institutioner och sedvänjor bör också anpassas för att inrymma etniska olikheter, men man bör inte inrätta någon separat samhällelig kultur baserad på invandrades modersmål, säger Kymlicka (Ibid s 108).

Kritiken mot mångkulturalismen går framför allt ut på att politiken leder till splittring och snarare befäster än bekämpar ojämlikhet, anser Neil Bissondath och Richard J. F. Gwyn (Bissondath 1994, Gwyn 1995). Mångkulturalismen, som främjar etnisk separatism, leder till ghettoisering och skapar självcentrerade ghetton som är alienerade från samhället. Enligt Bissondath är dock ghettoiseringen inte någon olycklig effekt av en misslyckad mångkulturalism, utan att i själva verket målet och idealet för politiken. Mångkulturalismen leder heller inte till någon identifikation med Kanada, särskilt inte för barnen till invandrare, menar Gwyn. Politiken förstärker i stället skillnader, gör att majoriteten ser minoriteterna som exotiska inslag snarare än som jämlikar, och skapar skarpa skiljelinjer mellan raser och nationaliteter. Politiken bidrar dessutom till att självpåtagna ledare för etniska grupper håller sina medlemmar utanför samhället.

Andra, som K. Victor Ujimoto, är mildare i sin kritik och vill ha en mångkulturalism där det också finns en betoning på det gemensamma och en balans mellan främjandet av personers

kulturella arv och det kanadensiska medborgarskapet (Ujimoto 1999, s. 284). Yasmeeen Abu-Laban och Christina Gabriel kritiserar dagens mångkulturella politik för att den från och med omorienteringen i slutet av nittioalet blivit alltmer nyliberal (Abu-Laban/Gabriel 2002). Anslagen inom politikområdet har minskat, stödet till etniska och kulturella organisationer har dragits in och politiken fokuserar på mångfaldens fördelar när det gäller landets ekonomiska konkurrenskraft och för att stimulera handel och internationellt utbyte. Bristande social jämlikhet och jämställdhet står däremot inte på dagordningen.

Ytterligare andra, som Peter S. Li, vill ha mer betoning på invandrare som resurs för tillväxt och handel i den globaliserade ekonomin (Li 2003, s. 140). Mångkulturalismen som integrationsmodell för invandrade har mest varit symbolisk och saknat verkligt innehåll. Politiken har framför allt handlat om franskanadensare och Quebec-nationalism, och för övriga har det mest handlat om att assimileras till den kulturella och språkliga majoriteten.

Mångkulturalismen utgör i själva verket en demokratisk rasism påstår Frances Henry och Carol Tator (Henry/Tator 1999, s. 90 ff). Rasismen är enligt dem en dominerande ideologi för det kanadensiska samhällets normer, kultur och institutioner. Centralt är att man förnekar att rasism är ett systematiskt samhälleligt problem, att man lever i föreställningen att rasism kan hänföras till några få förvirrade individer och att det inte finns någon anledning att ändra några samhälleliga strukturer. Henry och Tator anser att hela det kanadensiska samhället utgår från en rasialiserad diskurs där normen är privilegierade vita heterosexuella män och att mångkulturalismen som politik inte gör något för att ta itu med detta.

Många kritiker riktar in sig på mångkulturalismens påverkan på jämställdheten och hävdar att mångkulturalismen reproducerar maktrelationer, särskilt när det gäller kvinnors underordning. Argumenten är att

- kvinnor riskerar att påtvingas en roll som kulturbärare i traditionella könsroller, utestängda från den offentliga sfären
- kvinnor i vissa kulturella grupper behandlas på ett sätt som annars inte skulle accepteras
- man bidrar till att bibehålla patriarkala strukturer
- mångkulturalismen ger makt till männen inom minoritetsgrupperna så att dessa i kulturens namn kan fortsätta förtrycka kvinnorna. (Se exempelvis Abu-Laban 2002, s. 120 och Bissoondath 1994, s. 138 f.)

Richard J.F. Day är starkt kritisk mot tanken att man genom staten och central planering ska kontrollera mångfalden och skapa en nationell identitet. En statskontrollerad mångkul-

turalism fastnar i ojämna maktrelationer där »vi« ger »dom« rättigheter som gåva. Bara genom att släppa utvecklingen fri, utan statsinblandning, kan mångkulturalism utvecklas, anser Day (Day 2002, s. 222).

Politiken genomförs av en elit, mot befolkningens vilja, och staten bidrar att göra kultur till ett problem genom att fokusera på kultur, anser Brian Barry. Han vill ha en mer amerikansk inriktning, där en stark och användbar antidiskrimineringslagstiftning utgör grunden för politiken (Barry 2001, s. 316 f).

På kritiken om att mångkulturalism underminerar tidigare historiska tendenser hos invandrade att integreras i samhället, att politiken uppmuntrar etnisk separatism och skapar kulturella väggar mellan etniska grupper och att den därmed försvagar betydelsen av det gemensamma medborgarskapet och en gemensam identitet svarar Kymlicka att kritiken är obefogad och saknar empiriska bevis. (Kymlicka 1998a, s. 15) Han kritiserar både federala regeringen och försvararna av mångkulturalism för att de inte förklarat för befolkningen vad den mångkulturella politiken innebär. Mångkulturalismen är dessutom bara en liten del av en större samhällsordning, påpekar Kymlicka. Kravet på att t.ex. lära sig ett av de två officiella språken är högt och kunskaper i språket är nödvändiga för att erhålla medborgarskap och för att få arbeta inom legitimationsyrken (Ibid, s. 155).

Enligt Kymlicka har mångkulturalismen i flera avseenden varit framgångsrik. Han visar med hjälp av studier och statistik att integrationen är bättre idag än innan mångkulturalismen infördes 1971. Han har tittat på tre områden, naturalisering, politiskt deltagande och social integration:

Medborgarskap. Fler än någonsin väljer att bli medborgare trots att det inte ger några stora fördelar.

Politiskt deltagande. Allt fler från etniska minoriteter sitter i parlamentet, idag dubbelt så många i proportion till deras andel av befolkningen. Inga nya partier har bildats på etnisk grund, utan deltagandet sker i etablerade partier.

Social integration. Efterfrågan på språkkurser är högre än någonsin, över 98 procent av befolkningen talar ett av de officiella språken. Giftermål över etniska gränser har ökat konstant liksom den sociala acceptansen av sådana giftermål. Segregationen är enligt empiriska undersökningar minst bland nya invandrargrupper som asiater och afro-karibier.

Kymlicka säger att Kanada har lyckats bättre än något annat land med integrationen. Jämförelser med USA visar att Kanada har högre naturaliseringsgrad och politiskt deltagande, mindre boendesegregation, fler gränsöverskridande giftermål och

fler kontakter över etniska gränser. Kanada placeras högst i en internationell jämförelse om hur bra olika etniska grupper fungerar tillsammans. Mångkulturalismen fungerar alltså enligt Kymlicka bra. Politiken ger minoriteter möjlighet att uttrycka sin kulturella identitet samtidigt som man får en integration i samhällslivet.

Ett av problemen bakom debatten, anser Kymlicka, är att kanadensare inte känner till att det finns gemensamma principer och institutioner som håller samman samhället och sätter upp gränser för mångkulturalismen. Gränser för toleransen måste finnas och kommuniceras. Mångfalden måste finnas inom gemensamma kanadensiska institutioner. Mångkulturalismen är dessutom bara ett av flera politikområden. Övriga fokuserar på det gemensamma: naturalisering, utbildning, arbetsliv, mänskliga rättigheter, antidiskrimineringsarbete, och dessa är motorn i integrationen och tvingar direkt och indirekt medborgare till integration.

Slutsatser hos Kymlicka:

- Mångkulturalism syftar till integration.
- Integration underlättas av att samhället till viss mån anpassas till mångfalden.
- Kritiken mot politiken har inga empiriska bevis.
- Försvararna av politiken gör inte klart vad det handlar om utan anklagar politiken för att inte räcka i kampen mot rasism.
- Befolkningen måste känna sig trygg med mångkulturalismen, dvs. ha klart definierade gränser för toleransen.

Kritikerna som säger att den mångkulturalistiska politiken egentligen är en dold integrationspolitik har rätt. Politiken är inte till för att främja segregation och grupprättigheter, sammanfattar Will Kymlicka.

Mångkulturalism och värdekonflikter

I slutet av 2003 blossade en livlig debatt upp i Ontario då provinsregeringen föreslog att så kallad trosbaserad medling skulle bli tillåten även för muslimer. Marion Boyd, jurist och före detta allmän åklagare, var den som arbetat fram förslaget. Hon satt även i regeringen 1991 då man införde lagen (för att handlägga tvister om ekonomiska avtal). Boyd säger att de alltid haft grupper som använt sig av trosbaserad medling i Ontario. Även många muslimska grupper har i praktiken använt sig av det och frågan har överhuvudtaget aldrig kommit till någon domstol (Boyd 2005).

Det faktum att religiösa grupper (som sikher och ortodoxa judar) använde sig av trosbaserad medling (eller skiljedom) vid skilsmässa var något som var okänt för övriga samhället. Boyd

berättar att de muslimska grupperna har starka företrädare, och att dessa argumenterade för att muslimer skulle ha samma rätt som andra.

Men ordet sharia väckte folk med sin koppling till terrorism. Att det handlade om muslimer skapade en storm, annars hade det nog varit en mindre fråga. Men nu gick allt utom kontroll, man trodde att regeringen hade gett muslimerna speciella rättigheter.

En muslimsk grupp hade definierat sig som företag och ansåg sig därigenom ha rätt att tillämpat medlingen som från början var inrättad för ekonomiska avtal. »Även om vi värderar mångkulturalism mycket högt så är också jämställdhet oerhört viktigt, speciellt som skydd för utsatta personer«, säger Marion Boyd. Hennes förslag var att man skulle acceptera religiös medling, men enbart inom Ontarios lagar.

Det ursprungliga förslaget hade väckt starka protester från en lång rad kvinnoorganisationer i Kanada. Deras invändning var att frågan inte gäller islam och muslimer utan religiös medling i familjefrågor överhuvudtaget, frågor som enligt dem ska lösas genom en sekulär familjerätt som enligt demokratiska principer gäller alla, oavsett religiös, etnisk och kulturell tillhörighet. En religiös familjerätt skulle innebära risk för jämställdheten och att kvinnornas rättigheter eroderar samt strida emot de kanadensiska lagar och rättigheter, som formulerats i *Canadian Charter of Rights*, och internationella konventioner som Kanada skrivit under. Den kraftiga kritiken mot förslaget gjorde att regeringen försökte arbeta om förslaget så att religion kunde hållas utanför familjerätten.

Religionsfrihet och kvinnors rätt

Frågan hur kvinnors rätt till jämställdhet ska balanseras med religiösa och kulturella rättigheter i ett mångkulturellt samhälle togs upp på Metropolitiskonferensen i Toronto hösten 2005 med de kanadensiska erfarenheterna som utgångspunkt.¹³

Christien van den Anker (University of Birmingham, Storbritannien) påpekade att lagar som ska stödja mångkulturalism och jämställdhet antingen är riktade till kvinnor eller till »minoriteter« (invandrade grupper) vilket är ett dilemma eftersom kvinnor är dubbelt diskriminerade både i egenskap av sitt

13 Workshop: *Balancing Gender Equality and Religious Diversity; Muslim Women in Western Societies, Islamic Law and the Justice System*, Metropolis, oktober 2005. Workshopen organiserades av kanadensiska och norska forskare samt av företrädare för det offentliga och civila Kanada.

kön och sin nationalitet/etnicitet eller religion. Detta blir tydligt i mötet med tredje världens kvinnor och särskilt tydligt i debatten kring så kallade hedersmord.

På frågan vad som krävs för att behandla invandrade kvinnor med respekt, svarade van den Anker att man måste erkänna mångfalden inom grupperna. Man måste också uppmärksamma våldet inom grupper och inom familjer.

Anne Sofie Roald (Malmö högskola, Sverige) pekade på det kontroversiella med mångkulturalismen, vilket består i att man utgår från en essentialistisk syn på religion och kultur – dvs. man ser religionen/kulturen som något man föds in i, något oföränderligt. Detta är något som kan bibehållas när den invandrade gruppen hela tiden utökas med nya invandrare och den första generationen har monopol på t.ex. »den rätta tolkningen« av islam och därmed blir ett hinder för förändringar.

Roald studerar så kallade »limping marriages«, fall där skilsmässor blivit omöjliga för invandrade muslimska kvinnor. Hindren uppstår i och med att det är olika lagar som gäller i de gamla hemländerna och i väst. Det är vanligt att man gifter sig inom gruppen eller importerar hustrur. När de sedan blir skilsmässa enligt t.ex. svensk lag betraktas paret fortfarande som gifta enligt det gamla hemlandets eller den islamiska lagen – så länge som mannen inte vill skilja sig. Kvinnan förblir bunden och kan inte gifta om sig och har i praktiken alltså inte rätt till skilsmässa. Muslimska länder accepterar inte skilsmässor i andra länder om äktenskapet ingåtts i det muslimska landet, men den här typen av »limping marriages« förekommer också inom andra religiösa grupper (som ortodoxa judar och katoliker).

Om man i Kanada utgått från den sekulära grunden när det gäller familjerätt hade det aldrig kunnat bli någon diskussion, menade Audrey Macklin (University of Toronto) apropå debatten om sekulär kontra trosbaserad medling (skiljedom). Hon påpekade att även om man har ett förbud så finns det ändå möjligheter att kringgå reglerna – om parterna är överens. Den sekulära lagen och domstolen bryr sig endast om att reglera vårdnaden om barnen och understödet. Beslutet att inte ge religiösa grupper medlingsrätt enligt sharia garanterar därför inte kvinnans rättigheter i någon större utsträckning. Domstolar kan till och med godkänna trosbaserad medling och Macklin ansåg att i stället för att bara förbjuda religiös medling, så borde man stärka det sekulära systemet.

Alia Hogben (Canadian council of muslim women – frivilligorganisationer som varit mycket aktiva för att stoppa förslaget till sharia) var mycket bestämd på att de muslimska kvinnorna vill ha en allmän (sekulär) lag och inte mångkulturalism.

Vi vill inte att någon religiös lag ska gälla i familjefrågor. Vi vill inte ses som »kulturellt annorlunda«. Vi vill heller inte uppfattas vara emot andra muslimer. Statens roll är att skydda medborgarna. När det gäller familjedelen i sharia så är den skapad av människor och muslimsk juris prudence är inte homogen. Det finns stora skillnader mellan olika muslimska länders muslimska lagar.

Hogben betonade att det i den här frågan handlar om individens rättigheter och lika värde. *Charter of Rights* måste gälla över religiösa lagar. Som företrädare för de organiserade muslimska kvinnorna var hon mycket nöjd med beslutet att stoppa förslaget om religiös medling.

Det är ett första steg, sen får vi förbättra den sekulära familjerätten. Vad vi har lärt oss är att kvinnors rättigheter inte är heliga utan ständigt måste försvaras. Det är risk att de värderas mindre än religiösa rättigheter. Religionsfriheten bör inordnas under »allas lika värde«. Nu har det sett ut som om grupprättigheter värderas högre!

Zohra Husaini (Intercultural action committee for advancement of women) påminde om att det inte bara är i väst som man har den här diskussionen utan också i muslimska länder.

Diskussion om hedersmord och misshandel i familjerna diskuteras utifrån olika juridiska tolkningar och islamiska skolor. Det hålls stora möten internationellt för att diskutera vad man ska göra med denna speciella mångfald – och det är delvis stora motsättningar.

Många organisationer, speciellt kvinnoorganisationer, är emot shariaförslaget, vittnar Husaini, och säger att begreppet religionsfrihet behöver redas ut.

Som det är nu är muslimska kvinnors lika rättigheter ifrågasatta. Muslimska kvinnor kämpar med många problem inom sina religiösa och kulturella grupper men gruppsanktioner tystar kvinnorna.

Enligt Husaini föreligger trots förbudet risken att sharia kommer att tillämpas. Flera kvinnoorganisationer har därför startat utbildningar i den kanadensiska lagen för muslimska kvinnor – utbildningar som tar upp deras lika värde och lika rättigheter och även islam och sharia.

Muslimska ledare säger att de tänker fortsätta att använda sharia för att lösa rättsliga familjetvister. Förbudet ändrar ingenting utan skadar bara de kvinnor som skulle skyddas, eftersom staten inte längre bistår dem med ett skiljedomsförfarande,

enligt Mubin Sheikh vid Nmasjid-al-Noor-moskén i Toronto (Globe and Mail Canada 050913).

Taleskvinnan för Islamic Society of North America, Kathy Bullock, anser att problemet inte är sharialagarna utan hur imamer tolkar dem. Genom förbud stängs vägen för att medlingsprocessen ska reformeras och göras mer öppen och ansvarsfull.

Förbudet stöds däremot av över 87 olika MR-organisationer. Deras uppfattning är att trosbaserad medling hotar Kanadas sekulära juridiska tradition och riskerar att begränsa kvinnors rättigheter, eftersom den islamiska lagen, sharia, i sig medför diskriminering, eftersom den för det första inte medger att kvinnor kan ta initiativ till skilsmässa och för det andra stipulerar att vårdnaden av barnen ges till fäderna och att söner ärver mer än döttrar.

Mångkulturalismen allmänt accepterad?

En opinionsundersökning från hösten 2005 visade att ett stort antal kanadensare tyckte att invandring från Europa bidrar mer positivt till landets utveckling än invandring från Asien, Indien eller Karibien (Globe and mail 2005).

Undersökningen pekade på att Kanada har ett speciellt problem med rasism mot svarta, enligt en antirasistisk organisation. Andra menade att resultatet var en spegling av de svårigheter som alltfler invandrare möter i Kanada. Undersökningen visade att kanadensare generellt stödjer regeringens nuvarande invandringspolitik och tycker att den väl balanserar antalet nya invandrare samt ursprungsländer. Så många som 41 procent tror emellertid att invandras chanser att integrera sig i Kanada är knutet till vilket land han eller hon kommer ifrån. Bland dessa svarande fanns också en tydlig bild av vilka invandrargrupper som bidrar mer positivt; europeiska invandrare i topp och asiater därefter. Färre trodde att indier bidrar positivt och än färre att västindier gör det.

Professor Jeffrey Reitz vid Torontouniversitetet kommenterade att även om han misstänker att resultaten tyder på viss rasism, så visar hans studier av folkbokföringsuppgifter att europeiska invandrare faktiskt lyckas bättre ekonomiskt än andra. I så fall visar attitydundersökningen bara att kanadensare är medvetna om de olika inkomstnivåerna som olika grupper har. Attitydundersökningen visade även att 70 procent stödde uppfattningen att invandrare snarare ska integreras och införlivas i majoritetssamhället än bibehålla sin etniska identitet och kultur.

En undersökning av den etniska mångfalden 2003 visade att invandrarna i Kanada kommer från ett stort antal länder (CIC

Ethnic Diversity Survey 2003), även om kineser, indier och italienare dominerar. På frågan om hur de invandrade själva ser på sin *identitet* svarade 22 procent av dem som anlant mellan 1991 och 2001 att »kanadensare« (eller Quebecare) var en av deras etniska identiteter. Siffran fördubblades bland dem som anlant före 1991 och utgjorde 78 procent bland svarande från andra generationen (med minst en utrikes född förälder).

På frågan om de var *nöjda med sina liv* svarade 83 procent av kanadensarna över 15 år att de var nöjda med sina liv, 79 procent av svaranden som tillhör kategorin »synliga minoriteter« var nöjda och 77 procent av dem som invandrat mellan 1991 och 2001. Av personer som invandrat före 1991 var 84 procent nöjda med sina liv i Kanada.

På frågan om de hade egna *erfarenheter av diskriminering* svarade 36 procent av kategorin synliga minoriteter ja och hälften av de svarta rapporterade erfarenheter av diskriminering och orättvis behandling under de senaste 5 åren. Bland barnen till invandrare uppgav en större andel (61 procent) av kategorin synliga minoriteter att de upplevt diskriminering än av dem som själva invandrat (42 procent).

Mångkulturalism i politik och praktik

I den årliga rapporten om hur lagen om mångkulturalism fungerar inleder ansvarige ministern, Raymond Chan, med deklARATIONEN att den mångkulturalistiska politiken avser att bekämpa diskriminering, främja förståelse över kulturgränserna och att göra Kanadas institutioner mer representativa för det kanadensiska samhället. Målet är ett mer inkluderande samhälle:

Regeringen visade klart att den kommer att försvara Charter of Rights and Freedoms och tydligt och klart arbeta för inkludering... Kanada var det första landet i världen som officiellt antog en mångkulturalistisk policy men i Kanada är mångkulturalismen mer än bara en policy, den är ett sätt att leva. Det är ett värde i hjärtat av vår kollektiva identitet. Det är en social modell som står som exempel för världen och grundas på övertygelsen att mångfald är synonymt med framgång, välfärd och framtid. (Annual report... 2003–2004, s. 1 ff)

I lagen från 1988, Multiculturalism Act, sägs uttryckligen att den kanadensiska »mångkulturalistiska politiken handlar om inkludering som syftar till att hjälpa människor att överkomma hinder som relateras till ras, etnicitet, kulturell eller religiös bakgrund« (min översättning). Med lagen som utgångspunkt

formuleras sedan mångkulturalistiska program för att realisera målet »inkludering«.

När regeringen reviderade det mångkulturalistiska programmet 1996 förstärkte man betydelsen av mångkulturalism som ett nyckelinstrument för regeringens ansträngningar att främja *social sammanhållning* och bygga ett inkluderande samhälle som är öppet för och visar respekt för alla kanadensare. Då definierades tre allmänna policymål för programmet:

- identitet
- social rättvisa
- delaktighet.

Identitetsmålet handlar om att främja ett samhälle som erkänner, respekterar och speglar mångfalden av kulturer, så att människor av alla sorters bakgrund känner tillhörighet och anknytning till Kanada. Målet social rättvisa innefattar visionen av ett samhälle som försäkrar en rättvis och likvärdig behandling för alla och som respekterar värdigheten hos människor med olika bakgrunder. Delaktighetsmålet finns för att försäkra att var och en har möjlighet och förmåga att delta för att skapa framtiden både för sina speciella grupper och för landet som helhet.

Det mångkulturalistiska programmet sträcker sig över fyra prioriterade områden:

- främja förståelse över kulturgränserna
- kamp mot rasism och diskriminering
- arbeta för delaktigt medborgarskap
- kanadensiska institutioner ska bättre spegla den kanadensiska mångfalden.

För att främja förståelse över kulturgränserna och integrera människor från alla etnisk-kulturella bakgrunder in i den kanadensiska övergripande kulturen, både i städer och landsbygds-samhällen, har man under perioden bland annat ordnat rundabordskonferenser för religiösa ledare, inrättat ett centrum för trosfrågor och media, byggt strategiska partnerskap och organiserat ett nationellt föräldranätverk. Programmet har också gett stöd till antirasistiska organisationer och liknande.

I arbetet för att främja ett delaktigt medborgarskap har man gjort insatser för att stärka ledarskapet hos nationella etno-kulturella och mångkulturella organisationer, t.ex. sådana som Canadian Council on Muslim Women, National Council of Yamaicans och Youth Action Now, för att öppna för en mångkulturalistisk dialog.

För att förverkliga det tredje målet att kanadensiska samhällsinstitutioner bättre ska spegla det mångkulturella kanadensiska samhället, tillsatte man 2002 en särskild kommitté över departementsgränserna. Syftet var att erkänna att mångfalden hos befolkningen kräver regeringsinstitutioner som

utvärderar politiken, programmen och de offentliga tjänsterna. Detta är rekommenderade kommittén initiativ för att förse offentliga tjänstemän med redskap för att främja respekten och värderingarna rörande mångfald.

Förutom lagen om mångkulturalism finns även lagen om likabehandling i arbetslivet, EEA (Employment Equity Act), för att garantera att särskilda grupper behandlas lika, blir representerade och kan delta i arbetslivet. Det är särskilt fyra grupper som avses: kvinnor, urbefolkningar, handikappade och synliga minoriteter. Det handlar alltså inte om att garantera varje etnisk grupp någon procentuell representation. Anledningen till att man särskilt dessa fyra kategorier är att undersökningar visat att dessa är underrepresenterade och har sämre villkor på arbetsmarknaden.

Enligt EEA definieras »synliga minoriteter« som »andra än ursprungsbefolkningen, som tillhör ickekaukasisk ras eller har ickevit hudfärg« (i Kanada för närvarande: sydasiater, västasiater, sydostasiater, kineser, svarta, araber, latinamerikaner, japaner, koreaner, filippiner och andra öbor från Stillahavsområdet). Utöver EEA har man inrättat en särskild oberoende kommission för att övervaka likabehandlingen i offentliga jobb. För dessa finns också särskilda riktlinjer för rekrytering m.m. och en webbplats (Objective eye) som stöd.

Främja mångfald lokalt

Lokalsamhället är ett viktigt område för en politik som vill främja mångfald, säger Caroline Andrew, professor i statskunskap och direktör för Centre on Governance vid universitetet i Ottawa.¹⁴ Hon utgår från fem olika områden som är relevanta för den lokala politiken: stadsplanering, socialtjänst, hälsa, personalutbildning och rekreation. Här gäller det att se hur den politiska processen fungerar i sina olika led (konsultation, datainsamling, politikformulering, implementering och utvärdering).

Andrew säger att det är viktigt att se hur de olika dimensionerna av mångfald samverkar, t.ex. etnokulturell identitet och kön, etnokulturell identitet och sexuell orientering, etnokulturell identitet och handikapp. Hon påpekar att samhällsplanering måste ha inkludering av mångfalden som ett av sina mål, och värdsamhället måste fundera över hur det kan behöva förändras när det tar emot nya befolkningsgrupper. Ett särskilt problem i Kanada är städernas utbredning, vilket gör förtätning av bebyggelse till ett särskilt insatsområde när det handlar om att undvika socioekonomisk segregation.

¹⁴ Intervjun med Caroline Andrew gjordes i Toronto, oktober 2005.

Inom hälsoområdet är det likaså viktigt med program som är känsliga för den etnokulturella mångfalden och med personal med olika ursprung, eller tillgång till kulturella tolkar om man inte har sådan personal, för att underlätta kontakten mellan hälsovården och befolkningen. Ett exempel Andrew ger är hur man på ett hälsocenter ändrade sina regler så att patienterna inte behövde beställa tid i förväg. Genast märkte man på hälsocentret att besökarna blev både fler och mer representativa för den etniska mångfalden.

Detsamma gäller fritidsområdet där en del simhallar satt upp tider enbart för kvinnor, vilket gjort det möjligt för muslimska kvinnor att gå dit. Inom Ottawa polisen har man försökt öppna för olika etnokulturella grupper genom att granska rekryteringsprocessen och rekommendera förändringar. När det gäller det första steget i policyprocessen, konsultationen, dvs. att höra med gräsrotterna, finns ett antal upparbetade vägar i majoritetssamhället. Här bygger de flesta på grannskapsbaserade organisationer som inte fungerar så bra för alla grupper, inte är kulturellt känsliga, som Andrew uttrycker det. I det skedet vore det bättre att konsultera etnokulturella organisationer, menar hon.

Material måste finnas på olika språk och på enkel engelska (eller franska) för att uppmuntra deltagande i samhällslivet. Vanliga politiska möten har inte visat sig vara någon speciellt bra form, men här finns många andra vägar att gå enligt Andrew. Det är också extremt viktigt att man har relevanta data över tillståndet. Borde man t.ex. mäta den etniskkulturella blandningen i ett område? Har man data som bryter ned etniskkulturella data i kategorier som kön och ålder etc.? Ett resultat av detta är att de nu tar fram data som bland annat visar att nyanlända invandrare utgör en mycket stor andel av de hemlösa i Kanada.

När man sedan ska formulera en ny policy är det viktigt att se till frågan om hur mångfalden är representerad bland personalen i den offentliga delen av lokalsamhället. Under den näst sista fasen, implementeringen – där ofta goda idéer går om intet – behövs kunskap och förståelse om hur olika politiska redskap fungerar i praktiken, säger Andrew. I vissa lägen behöver lokalstyret ta till en proaktiv politik för att förverkliga sitt program. I Toronto har lokalpolitikerna gett ekonomiskt stöd till ett stipendieprogram (Breaking the Cycle of Violence) som varit mycket framgångsrikt. En av anledningarna till framgången har dels varit koordinatörens mycket aktiva roll samt att de gått ut till grupper som representerat nyanlända invandrade grupper och arbetat tillsammans med dessa för att utveckla förslag. Den sista fasen, utvärderingen, kan ge resultat som förbättrar politiken. Om man t.ex. vet vilka som utnyttjar vissa kommunala tjänster kan det leda till krav på förändringar av policyn.

Stora regionala och lokala skillnader

Frågan om vad mångkulturalismen innebär i praktiken får varierande svar i olika delar av landet, säger Andrew. Lokalt är man mycket pragmatisk och mycket hänger på uppmärksammade behov och även på hur aktiva olika grupper är som påtryckare. Svaren varierar också med tid och politisk konjunktur. Under 1995–2002 hade Ottawa en högerpopulistisk provinsregering som bland annat tog bort EEA. När den sedan efterträddes av en center-vänsterregering blev detta en omstart för mångkulturalistiska åtgärder.

På lokalplanet ser man inga partipolitiska skillnader, där handlar det om personer, säger Andrew. Lokalsamhället är beroende av provinsregeringen och dess politiska inriktning när det gäller pengar, annars gör man som man vill. I t.ex. Ottawa stad är det mycket tal om att »lyssna till de etniska grupperna«. Till skillnad från Toronto där 40 procent av befolkningen är född i andra länder var Ottawa tidigare en »vit« stad. Med nuvarande 18 procent utrikes födda märks mångfalden mer. I Ottawa har lokalpolitikerna inrättat ett Community Resource Centre, där de samlar idéer om vilka samhällstjänster som behövs för invandrade. Här kan det handla om olikbehandling och säråtgärder.

Mångkulturalismen i Kanada handlar enligt Andrew mer om att ge möjligheter än om att garantera resultat. På den lokala nivån är man oftast mycket oteoretisk och pragmatisk – möjligen bortsett från Toronto som är mycket visionärt med många idéer om mångkulturalism. Där har mångkulturalismen eller interkulturalismen utvecklats mer och mer till tvärkulturalism (crossculturalism). Ju mer den politiska förvaltningen decentraliseras desto mer mångkulturalism blir det, konstaterar Andrew. Förvaltningen svarar på krav från befolkningen och olika grupper. När man i Kanada talar om mångkulturalistiska åtgärder avser man emellertid oftast politisk representation, utnämningar och offentliga jobb säger hon. Oftast refererar man till federala regeringens särskilda program för mångkulturalism.

Numera talar vi inte heller om antirasism utan bara om mångfald och intersektionell mångfald, dvs. äktenskap mellan samma kön, homoäktenskap, och där har vi problem inom vissa etniska grupper där homofobin är stark.

Politiken lokalt är inte speciellt rättighetsbaserad utan mer behovsbaserad, säger Andrew. Vad gäller rättigheter har de Charter of Rights and Freedoms, och från kvinnorörelsens sida har det varit mycket diskussion om kvinnors rättigheter.

Grupprättigheter är mer aktuella i Toronto. Där finns större grupper, en mer rättighetsbaserad politik och organisationerna hörs mer. Där hade man också shariadiskussionen som tog upp frågan om vems rättigheter man talar om. Den debatten liknade för övrigt diskussionen om aboriginernas rättigheter, påpekar Andrew. När en aboriginkvinna gifter sig utanför gruppen förlorar hon sina särskilda rättigheter som aborigin, något som inte händer en man i samma situation.

Nationell identitet

När det gäller nationell identitet och gemensam värdegrund finns stora skillnader mellan Kanada och Europa, säger Andrew. I Kanada är det inte så att det finns en fastlagd värdegrund som inte är förhandlingsbar. Kanada är fullt ut ett förhandlingssamhälle med ständiga dialoger – även om dialogen behöver stärkas för vissa grupper. Valdeltagandet har t.ex. sjunkit dramatiskt, särskilt bland ursprungsbefolkningen.

Nationell identitet är något vi har haft ångest över en lång tid. Charles Taylor har talat mycket om detta och det är också en fråga för och om aboriginerna. Tidigare dominerade anglosaxarna – idag gör de inte det i samma grad. I början av Kanada fanns ursprungsbefolkningen, sen blev de osynliga. Nu håller de på att förhandla om avtal om territorier. Särskilt i västra Kanada, som har en starkt växande andel av befolkningen. Så demografiskt och i synnerhet politiskt spelar de en allt viktigare roll. Hälften av ursprungsbefolkningen bor nu i städer. Hur garantera särskilda rättigheter i städerna? De har stora sociala problem, hur ska man återuppbygga deras samhällen? De tappar sina egna språk också i reservaten. Tidigare hade man speciella skolor, barnen togs från föräldrarna och tvångsassimilerades. Det var ett stort elände och senare inrättades en Healing Foundation.

Idag har Kanadas urbefolkning tillgång till ett antal reservat där de har visst självstyre och slipper betala inkomstskatt. I reservaten finns stora problem, men kanadensarna i övrigt vet inte hur ursprungsbefolkningen har det, säger Andrew som svar på hur hon skulle vilja beskriva den kanadensiska nationella identiteten.

Politisk debatt och allmän opinion

I opinionsmätningar säger sig 70 procent av kanadensarna vara positiva till mångkulturalismen. Men detta säger inget, anser Andrew. Kanadensarna vet inte vad den står för. Tjugo procent är emot invandring, lika många för och de däremellan ointresserade. En allmän uppfattning är att den växande mångfalden

varit bra ekonomiskt. Kanada hamnar högt på FN:s olika välfärdsindex och det är kanadensarna stolta över.

Nu (2005) vill politikerna öka invandringen och länka till arbetsmarknadens behov. Men det lyckas man aldrig med, menar Andrew. Målet är att invandrarna ska befolka provinserna, dvs. flytta till landsorten och till Quebec, men de flesta väljer att flytta till Toronto, som välkomnar över 100 000 nya invånare varje år. Den federala regeringen är för landsbygden, och provinsregeringarna tar hand om städerna. Men trots all politisk vilja avfolkas landsbygden och de socioekonomiska klyftorna i städerna blir djupare, konstaterar Andrew.

Torontos politiska ledning är däremot mycket positivt inställd till att de flesta nyanlända invandrare flyttar till Toronto. »Störst och bäst« är en del av självbilden, säger Andrew. Torontos dilemma är stadens utbredning, med ökande etnisk och socioekonomisk boendesegregering. De offentliga bostäderna finns på de billigaste tomterna längst från centrum. De fattigaste, bland dem många nyanlända och arbetslösa, bor i ghetton, långt från service och transporter. Områdena präglas av arbetslöshet, inte minst bland ungdomar, och av ungdomsbråk. Den här förändringen har inte riktigt sjunkit in i politikernas medvetande, menar Andrews.

Politiska partier – mångfald

Liberalerna utgör det största och dominerande partiet på den nationella nivån i Kanada. Tidigare var partiet nära lierat med efterkrigstidens invandrare, speciellt italienarna. Västra Kanada är däremot mer konservativt och mer amerikanskt, och Quebec är med sin franskspråkighet och särlagstiftning speciellt.

Högerextrema eller radikala högerpopulistpartier har inte haft någon god jordmån på den kanadensiska politiska scenen. Reformpartiet, som under en tid var en utbrytning ur det konservativa partiet, hade en del individer som var emot invandring och som anklagades av liberaler för att vara rasister, berättar Andrew. Under det senaste valet, när missnöje med den liberala regeringen var stort på grund av en räkka skandaler, hade de konservativa svårt att få sina invandrarfientliga medlemmar att hålla tyst. Det ledde till att opinionen svängde, och liberalerna klarade sig tack vare att de betonade vikten av invandring och mångfald.

Bortsett från de enstaka personerna i före detta Reformpartiet har de i Kanada inte haft något invandrarfientligt parti, säger Andrew. Vilket inte innebär att det inte förekommer våld mot invandrare, särskilt inte efter »11 september«. Säsongsarbetande mexikaner och andra »invandrararbetare« har det enligt mediarapportering också mycket svårt att få organisera sig fackligt.

Man anar att det finns ett visst motstånd, men få uttrycker det. Och jag antar att det hänger ihop med att invandrarna tar de jobb som kanadensarna inte vill ha.

Liksom för efterkrigstidens invandrare behövs dagens invandrare på arbetsmarknaden. Fortfarande är behovet av att importera yrkesskickliga arbetare stort, eftersom en rad efterfrågade utbildningar saknas i det kanadensiska utbildningssystemet.

Del III
Jämförelse av olika
integrationsmodeller

Ökad betoning på gemensam värdegrund och social sammanhållning

Invandring och integration – kommunicerande kärn

I två tidigare rapporter har Integrationsverket tagit upp diskussionen om mångkulturalism och gemensam värdegrund. Syftet med den här rapporten är att jämföra integrationspolitikens utveckling de senaste åren i fem olika länder, framför allt avseende inställningen till mångkulturalism och behovet av en gemensam värdegrund. Inledningsvis kan man säga att länderna (Kanada, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Danmark) har mycket olika förutsättningar för att ta emot invandrare: olika geopolitiska lägen, olika ekonomiska förutsättningar och olika politiska traditioner, framför allt i sin syn på statens roll. En avgörande skillnad är om länderna ser sig själva som invandringsländer och bedriver en politik för att få fler invandrare till landet, eller om politiken framför allt går ut på att begränsa och få kontroll över vad man uppfattar som en oönskad invandring.

Här skiljer Kanada ut sig som det stora invandringslandet, där den ekonomiska utvecklingen utgår från en omfattande och planerad invandring, där invandrarna väljs ut efter sin förmodade förmåga att bidra till landets ekonomiska utveckling. Kanada är ett av världens till ytan största länder och invandringspolitikerna avser i synnerhet att befolka de glesbebodda provinserna. Kanada har i jämförelse med de europeiska länderna ett geografiskt läge som gör det mer oberoende av vad som händer i närområdet. Den flyktinginvandring som förekommer utgör endast en liten del av den totala invandringen och finansieras och organiseras dessutom delvis genom frivilliga insatser. Nederländerna är åtminstone i ett avseende motsatsen

till Kanada, med sin ovanligt stora befolkning i relation till sin yta är det, efter Bangladesh, världens mest tätbefolkade land.

De europeiska länderna i jämförelsen befinner sig i ett annat geopolitiskt läge, inte så geografiskt isolerat som Kanada och närmare länderna söderut. Medlemskapet i den Europeiska Unionen har dessutom delvis öppnat gränserna mellan medlemsstaterna och ambitioner finns att samordna både invandringspolitik (i första hand asylpolitik) och integrationspolitik. Invandringspolitiken som under efterkrigstidens inledning bestod av en aktiv arbetskraftsrekrytering, har senare förändrats drastiskt och arbetsinvandringen har stoppats eller starkt begränsats. Internationella konventioner rörande rätten att söka asyl och återförenas med sin familj har därefter blivit en väg för asylsökande och anhöriga till tidigare importerad arbetskraft att invandra i samtliga studerade länder.

Den arbetskraftsinvandring som gjorts möjlig inom EU har efter en trög start vuxit och i ett av de studerade länderna, Storbritannien, blivit omfattande sedan även länder i Östeuropa blivit medlemmar. Asylinvandringen har varierat beroende på flyktingskapande konflikter, men också beroende på politiken i närområdet. När ett land begränsar möjligheterna till asyl har de asylsökande vänt sig till ett annat. När Storbritannien stramade åt ökade t.ex. antalet asylsökande i Frankrike.

Det geopolitiska läget, de internationella konventionerna och den invandring de genererar är inget som de enskilda länderna kan påverka med sin nationella politik. Tre av de studerade länderna har tidigare haft makt över omfattande koloniala imperier och som följd av detta fått en invandring av tidigare undersåtar. Avgörande för denna och annan invandring har varit de ekonomiska behoven, när behovet av arbetskraft minskat har invandringen inskränkts, t.ex. som i Storbritannien, där rätten till brittiskt medborgarskap för tidigare koloniserade invånare inskränkts. Inget av de studerade europeiska länderna har under senare decennier sett sig själva som ett invandringsland, men de har haft olika acceptans för den flyktinginvandring och anhöriginvandring som följt efter arbetskraftsinvandringen på femtio- och sextiotalet.

Trots skillnader i förutsättningar och politik finns det alltså stora likheter mellan de europeiska länderna när det gäller utvecklingen av invandringen; från arbetskraftsinvandring till invandring av dessas anhöriga och asylinvandring med senare åtföljande anhöriginvandring. Den här utvecklingen har lett till omprövningar av både invandrings- och integrationspolitik, framför allt under de senaste åren.

Förändringen av invandringen, från att ha styrts av motagarlandets ekonomiska behov till att grundas på enskilda individers humanitära behov, har haft stor betydelse för debatt

och opinioner i mottagarländerna. Med vidgade klyftor i materiell standard mellan syd och nord, med tillgång till välfärds-system i länderna i nord och med ökade kunskaper genom den tekniska utvecklingen på informationsområdet samt ökade möjligheter att resa, började invånare i andra delar av världen – där konflikterna alltmer tog sig uttryck i motsättningar mellan grupper internt – se en möjlighet till ett bättre liv genom migration. I mottagarländerna växte diskussionerna och ifrågasättandet av asylinvandringen: »alla är inte flyktingar utan kommer av ekonomiska skäl«. Med stagnerande ekonomisk tillväxt och ökande arbetslöshet växte kritiken: »flyktingarna vill inte jobba utan bara leva på bidrag«. Det som nu diskuteras är hur man ska få kontroll över invandringen, dvs. hur man ska begränsa asylinvandringen och antalet illegala invandrare samt kunna välja de invandrare man i respektive land behöver.

Från en relativt välkomnande attityd till asylsökande och flyktinginvandrare och ett brett politiskt konsensus har opinionen i de europeiska länderna polariserats och »invandrarfrågan« politiserats, delvis beroende på framväxten av invandringsfientliga partier. Det mångkulturella samhället har hamnat i fokus för debatten, mångkulturalismen som politik har ifrågasatts och utvecklingen av så kallade parallellsamhällen har tagits till intäkt för att integrationspolitiken är otillräcklig eller helt felriktad, och att det som nu behövs är social sammanhållning och en gemensam värdegrund för alla – invandrade som infödda.

Olika integrationsmodeller – olika politiska traditioner

Tills för några år sedan hade de studerade länderna integrationsmodeller som vuxit fram från sjuttioalet och framåt. I slutet av nittioalet och början av 2000-talet blev emellertid frågorna om invandring, flyktingpolitik och integration mer aktuella än tidigare, och förändringarna mer drastiska.

Sovjetunionens sammanbrott och slutet på det kalla kriget har påverkat både flyktingströmmar och internationella konflikter. Tidigare flyktingproducerande krig mellan stater har ersatts av interna konflikter med åtföljande etnisk nationalism. USA framstår som den enda supermakten som tagit sig rätten att ingripa för att försvara vad man definierar som sina intressen, varhelst i världen dessa upplevs som hotade. Med olösta och inflammerade konflikter i Mellanöstern och framträdandet av en politisk islamism med terrorattentat på programmet, har den nya stora motsättningen tolkats inte bara som ett demo-

kratiernas krig mot terrorism utan också som ett krig mellan civilisationer. Samuel Huntingtons tes om en avgörande motsättning mellan väst och islam tenderar att bli en självuppfyllande profetia.

Terrorattentaten i USA, Spanien och Storbritannien, där förövarna var radikala islamister har gjort att invandrings- och integrationsfrågorna fokuserats på just muslimer. När man talar om invandrare talar man inte om invandrade från andra europeiska länder, utan invandrade från länder utanför den västliga kultursfären. I situationer där arbetslöshet och boendesegregation mer eller mindre permanentats för stora invandrade grupper, och dessa även råkar vara muslimer, har situationen blivit kritisk både vad gäller opinioner i majoritetssamhällena och inom de invandrade grupperna, inte minst förderas barn som är födda i mottagarländerna.

Storbritannien, som sedan sextioalet bedrivit en integrationspolitik som framför allt handlat om rasrelationer (efter årtionden av rasupplopp), upplevde 2001 ungdomsupplopp där olika etniska grupper bekämpade både varandra och den brittiska polisen. Bakom terrorattentaten 2005 och även bakom senare förberedelser för attentat, stod barn och barnbarn – födda och uppvuxna i Storbritannien – till tidigare invandrade. Frankrike, som levt i tron att det räcker med den vanliga skolan för att invandrade ska integreras och vilja integreras, upplevde ungdomsupplopp som saknade politisk riktning och som mest var uttryck för frustration över saknaden av en plats i samhället och över att inte erkännas som riktiga fransmän. Det av USA proklamerade kriget mot terrorismen har lett till ett skärpt säkerhetstänkande även inom EU, och till en ökad inre utlänningskontroll som skapat än större utsatthet för många människor med bakgrund i muslimska länder.

Dessa spektakulära händelser har fått stora återverkningar på både debatt, opinion och sannolikt även på invandrings- och integrationspolitiken. Tidigare inslag av mångkulturalism, som redskap för integration eller erkännande av kulturers lika värde, har ifrågasatts än mer än tidigare. Överallt talas om behovet av en gemensam värdegrund och om att främja den sociala sammanhållningen i hela samhället, och man slås av en konvergerande rörelse – länderna blir mer lika i sin inställning till mångkulturalism och säråtgärder.

I det tidigare strikt liberala Frankrike kan man ana en förändring från republikansk renlärighet till en ny öppenhet för säråtgärder. Även om ledande politiker fortfarande mycket tydligt tar avstånd från varje idé om mångkulturalism (eller kom-munitarism) har man efter ungdomsupploppen hösten 2005 börjat diskutera konsekvenserna av de sociala och ekonomiska problem som många invandrare lever under i förorter, och

närmat sig ett erkännande av invandrarnas betydelse för det franska samhället.

I samtliga övriga länder i studien, även Kanada, kan man notera en rörelse åt andra hållet, bort från en mångkulturalism i meningen att olika etniska grupper både har rätt att behålla sin ursprungskultur och få statligt stöd för detta. Det talas mindre om mångkulturalism och mer om mångfald utifrån olika grunder, inte enbart etnicitet. Frågor ställs om mångkulturalismen, som avsett att främja olika etniska gruppers kulturer, i praktiken varit kontraproduktiv och motverkat integrationen.

I Nederländerna och Danmark ser man detta allra tydligast. Här har politiken förändrats drastiskt, framför allt när det gäller regler för invandringen, med ökade krav på invandrare och exceptionellt hårda krav för anhöriginvandrare, under motiveringen att man måste bryta den etniska boendesegregeringen. Här har man gått från att ha vissa inslag av mångkulturalism till krav på deltagande i introduktion och i de säråtgärder som finns för att främja integrationen på arbetsmarknaden. För invandrade gruppers tillgång till statligt stöd för egna organisationer eller för bevarandet av de egna kulturerna finns inte längre något gehör. Här är det assimilation, anpassning till den danska kulturen som gäller.

Debatten både i Danmark och Nederländerna har till stor del styrts av radikala populistpartier som ifrågasatt både asylinvandring och integration, i Nederländerna Fortuyns lista och i Danmark Dansk Folkeparti, som i symbios med delar av dagspressen fått stort genomslag för sina invandringsfientliga åsikter.

Frankrike: Framgångar för Le Pen – ny integrationspolitik

Den franska integrationsmodellen har kännetecknats av avsaknad av säråtgärder. Den liberala staten och den generella politiken har med sin universella värdegrund, allas lika värde och likabehandling ansetts ge tillräckliga förutsättningar för integration. Staten ska garantera alla formella lika möjligheter (men inte lika resultat). Den franska nationaliteten eller medborgarskapet är något man frivilligt ansluter sig till och det är öppet för alla som vistats en viss tid i landet. Medborgarskapet anses helt överordnat alla etniska och religiösa tillhörigheter.

Kommunitarism, eller en mångkulturalistisk politik, med statligt stöd åt säråtgärder för olika etniska grupper, ses som ett hot och som något som tillåter etniska minoriteter att marginalisera sig själva och splittra samhället. Mångkulturalismen framstår som den extrema motsatsen till den individuella frihet som garanteras i och med den universalistiska värdegrunden

och det republikanska medborgarskapet. Enligt franskt synsätt bibehåller mångkulturalismen olikbehandling, ojämlikhet och rasism, genom sin etniska och rasmässiga kategorisering.

I den politiska debatten har man på den nationella politiska nivån länge vägrat tolka förekomsten av utsatta bostadsområden, av arbetslöshet och andra sociala problem som uttryck för bristande integration. I enlighet med detta har man heller inte skaffat sig kunskap om hur situationen varit för invånare med invandrarbakgrund. När det radikala högerpopulistpartiet Front National på sjuttioalet satte invandring och integration på den politiska dagordningen blev detta ytterligare en anledning att undvika frågan för de etablerade partierna.

Först när fronten på åttioalet fick genomslag i den nationella politiken, kom invandrings- och integrationsfrågorna upp mer definitivt på övriga partiers dagordning. Front National hade två teman. Det ena var att den nationella identiteten hotas av invandring och globalisering. Det andra var det populistiska credot att det politiska etablissemanget erövrat makten från folket och att fronten är den enda okorrumpierade rörelsen som kan återta den. En tidigare latent främlingsfientlighet kom med Front Nationals uppträdande upp till ytan.

Invandrarfrågan hade emellertid politiserats långt tidigare, när de borgerliga partierna på sjuttioalet ville stoppa invandringen och ge invandrare bidrag för att återvända. De försökte då ändra medborgarskapslagen vilket misslyckades. Frågan polariserades. Socialisterna var positiva till invandring och ville bland annat införa lokal rösträtt för utländska medborgare och ge amnesti åt illegala invandrare som varit länge i landet och som hade arbete. Socialisterna talade också om mångkulturalism under parollen »rätten att vara annorlunda«.

Den parollen bekräftade bara att invandrarna inte ville integreras, svarade högerpopulisterna i Front National. Dessa tog över parollen och hävdade att den enda lösningen var att hålla etniska grupper åtskilda.

Kärnan i frontens ideologi är nationalismen och att nationen är etniskt homogen. Man kräver stopp för ny invandring. Barn till tidigare invandrare får endast bli franska medborgare om de accepterar total assimilering. Alla »främmande element« måste exkluderas för att rädda den franska nationen. Framför allt är det muslimer som hotar den franska identiteten, eftersom de envisas med att hävda rätten till sin religion och därmed till sin kulturella särart. Efter Le Pens framgångar i presidentvalet 2002 bestämde vinnaren Chirac att integrationspolitiken måste ses över. Integration måste bli ett prioriterat område. Man måste både få kontroll över invandringen och få till en »generös integration enligt den republikanska modellen«.

År 2003 hade det franska parlamentet antagit nya lagar både

rörande invandring och medborgarskap. Året därpå, 2004, då antalet asylsökande nådde en topp (efter åtstramningarna i Storbritannien) antogs även en ny asyllag som reglerade mottagandet av nyanlända invandrare. En struktur för att främja integration och hålla koll på utvecklingen började ta form. Nya institutioner inrättades för att förnya den republikanska modellen och bemöta alla kommunitaristiska tendenser:

- ett Högsta råd för integration
- ett statistikkontor för att utvärdera politiken och göra prognoser (officiella rapporter hade tidigare mest handlat om medborgarskap eller om problem att få ihop den kulturella pluralismen med den franska värdegrunden)
- en ny myndighet mot diskriminering
- beslut om en nationell strategi för lika möjligheter inom utbildning och i arbetsliv
- en myndighet med högsta ansvar för mottagande av nyanlända invandrare och de nya integrationskontrakten.

Regeringen lät även inrätta ett Islamiskt råd för att få en partner i dialogen med de muslimska grupperna. Sedan åttiotalet har man haft en återkommande diskussion om muslimska flickors rätt att bära den muslimska huvudduken (slöjan) i skolan. Eftersom en av grundpelarna i den franska republikanska modellen är att staten, skolsystemet och övriga offentliga verksamheter är sekulära och religiöst neutrala, har detta inte accepterats. Det har inte hindrat att enskilda utmanat reglerna och att religiösa grupper utövat påtryckningar för att ändra inställningen. Den senaste utmaningen ledde emellertid till att lagen om sekularism från 1905 stärktes med ytterligare en lag 2004 för att förtydliga reglerna om statens religiösa neutralitet. Den sekulära värdegrunden ligger alltså fast och i utvärderingar efter lagens införande hävdar företrädare för regeringen att de invändningar som funnits i de flesta fall lösts lokalt genom diskussioner mellan företrädare för skola, föräldrar och muslimska grupper.

Presidentstyret under Chirac har tillsammans med den borgerliga regeringen alltså gett integrationspolitiken ett betydligt mer varierat innehåll än den tidigare strikt liberala modellen som litat till generell politik och ett relativt inkluderande medborgarskap. Efter ungdomsupplöpet hösten 2005 har även ungdomars bristande skolprestationer, arbetslöshet och utanförskap börjat diskuteras på allvar.

Utöver alla andra nya lagar inom området tillkom 2005 också en särskild lag om social sammanhållning samt ett program för att främja sammanhållning och gemensam värdegrund. Den nya lagen har fått motivera en rad beslut för att öka kraven på uppehållstillstånd och medborgarskap – särskilt när det gäller kunskap i franska språket. I det sammanhanget sade

nuvarande premiärministern de Villepin uttryckligen att »den franska republiken måste försäkra sig om att invandrarna vill integreras samtidigt som den ger dem de bästa möjligheterna till integration«.

Den nya uppmärksamheten på den bristande integrationen har också väckt liv i debatten om invandringen. Även i Frankrike har kritiken av integrationen lett till ambitioner att begränsa och kontrollera invandringen. Även här sneglar regeringen mot Kanada och andra stora invandringsländer, som med sina utarbetade poängsystem väljer de invandrare man på politisk nivå bestämt att landets ekonomi behöver. Ambitionen är även att begränsa anhöriginvandringen som ökat kraftigt.

Storbritannien: »Beeing British«

I Storbritannien proklamerades, efter terroristattentaten i Londons tunnelbana den 7 juli 2005, mångkulturalismens död. Det faktum att förövarna – barn till invandrade – var födda, uppväxta och utbildade i Storbritannien betraktades av kritikerna som det avgörande beviset för politikens misslyckande. Den brittiska mångkulturalismen var redan ansträngd, dels sedan den 11 september 2001, dels på grund av ungdomsupploppen i Yorkshire samma år, där de revolterande huvudsakligen bestod av barn till gamla arbetskraftsinvandrare. Dessa händelser bidrog till att invandring och integration av minoriteter (läs muslimer) framstod som de allra viktigaste frågorna i valet.

Polariseringen i det brittiska samhället har skärpts betydligt, med å ena sidan krav från invandrade grupper, framför allt muslimska, på likvärdig behandling och å den andra sidan med en allt negativare allmän opinion. Den brittiska mångkulturalismen har till skillnad från den kanadensiska mer varit ett bekräftande av en mångkulturell verklighet än av en principiell och medveten politik med fäste i lagar och konstitution, något som gör den känsligare för opinioner och mer utsatt för snabba förändringar.

Ungdomarnas protester handlade om brist på jobb, om diskriminering och om att inte ha någon plats i det brittiska samhället, som deras föräldrar och farföräldrar varit med och byggt upp och sedan blivit arbetslösa i. Konflikter rörande islam och religiösa manifestationer i form av slöjor i skolan och på arbetsplatser, hade oftast stannat på det lokala planet och lösts där – vissa fall i en mångkulturalistisk anda efter dialog mellan föräldrar och politiker, andra i ett avståndstagande och med ökade krav på anpassning till majoritetssamhället. Upploppen ledde emellertid till en förändring av den övergripande politiken.

Diskussionen om mångkulturalismen i Storbritannien hade tidigare mest handlat om att bekräfta olika etniska och kulturella tillhörigheter (identitetspolitik). Detta förändrades efter 2001 till att handla mer om jämlikhet och om problemen med utvecklingen av parallellsamhällen, där olika etniska grupper lever utan kontakt vare sig med varandra eller majoritetssamhället. Diskussionen efter upploppen i Yorkshire mynnade ut i att behovet av att främja sammanhållningen i samhället, av att ha en gemensam värdegrund – samtidigt som olikheter respekteras – betonades.

Redskapen för detta nya mål skulle bli en ny och tydlig medborgarskapspolitik och en utbildning för att främja gemensamma värderingar. Tidigare kravaller hade förklarats med sociala och ekonomiska orättvisor, dvs. med de invandrades klassituation. Så inte denna gång. Nu talade företrädare för regeringen i stället om kulturella skillnader, om självvald segregation och om att vissa grupper hade särskilda svårigheter att anpassa sig. Förutom en ny medborgarskapspolitik skulle man också formulera en ny invandringspolitik och integrationsstrategi för flyktingmottagande, som betonade vikten av att de nyanlända bidrar till samhällsutvecklingen.

Sammantaget har brittisk integrationspolitik förändrats, från en politik för rasjämlighet till en politik som handlar alltmer om invandring och om vilka invandrare som man vill ha. I den nya integrationsstrategin sades uttryckligen att integration är något mer än ömsesidig respekt och tolerans mellan olika grupper. Det är också kontinuerlig samverkan, engagemang och medborgerligt deltagande. Grunden för det goda medborgarskapet är hur man betar sig mot varandra och vad som utgör kittet i samhället, snarare än ett uttryck för nationella, etniska eller religiösa föreställningar eller särskilda tolkningar av historien. Vägen dit skulle bli ett praktiskt studieprogram för både gamla och nya invandrare, för att ge en djupare kunskap om »vårt lands historia, traditioner och kollektiva minnen«.

Den nya integrationsstrategin innefattade även ett mer organiserat mottagande av flyktingar, med lån i stället för bidrag, insatser för att få flyktingar i arbete och ett villkorat boende utanför de invandrantäta områdena i Londons förorter och i sydöstra England. Institutionerna som haft rasjämlighet och antidiskriminering på programmet slogs samman till en enda kommission för jämlikhet och mänskliga rättigheter. Avsikten med sammanslagningen är att stärka gemenskapen mellan grupper och motverka splittringen i samhället. Ett av målen för den nya institutionen är att etablera gemensamma värden och underlätta konfliktlösning.

Invandringen har blivit den främsta valfrågan. I stället för att tala kritiskt om »raser« som sedan länge är tabu, ifrågasät-

ter man nu invandringen. De båda stora partierna, Labour och Tories, tävlar med varann i hur man bäst kan kontrollera invandringen och välja ut de mest resursstarka invandrarna. I lokalvalen 2006 hade det högerextrema och rasistiska British National Party med sitt krav på »stopp för all ickevit invandring« vissa framgångar och fick för första gången fäste i London. Efter attentaten 2005 har regeringen Blair föreslagit en rad lagar mot terrorism, vilka i skrivande stund hejdats i parlamentet men ändå hunnit påverka det allmänna klimatet, framför allt för dem av landets invandrare som har sitt ursprung i muslimska länder.

Nederländerna: Liberal populism och antiislamism

Förändringarna av den nederländska invandrings- och integrationspolitiken tillhör de mest dramatiska i studien. Det radikala och populistiska program som var starkt kritiskt mot islam och som artikulerades av den kände före detta sociologiprofessorn och politiske kolumnisten Pim Fortuyn fick mycket stort genomslag i den nederländska opinionen inför valet 2002. Mordet på honom och senare mordet på filmaren Theo van Gogh, även han kritisk mot islam, ändrade drastiskt klimatet för muslimer och även för andra invandrare i Nederländerna.

Förändringen av politiken i början av åttiotalet, då man antog den etniska minoritetspolitiken, innebar inte att Nederländerna erkände sig som ett invandringsland. Den invandring av arbetskraft som förekommit under efterkrigstiden sågs som undantag och fortsatt invandring skulle hindras. Den etniska minoritetspolitiken var i stället nära förbunden med den statliga välfärdspolitiken och uppfattades inte som någon mångkulturalistisk modell i någon normativ mening. Termen mångkulturalism förekommer överhuvudtaget inte i de politiska dokumenten och termen mångkulturellt samhälle endast ett fåtal gånger, och då i meningen ökande etnisk mångfald i befolkningen. Den etniska minoritetspolitiken kunde kallas mångkulturalistisk endast i den meningen att den satte målet »likvärdig inom kulturens och religionens domäner«, men målet villkorades med formuleringen »så långt möjligt«.

Med statligt stöd skulle invandrarna enligt minoritetspolitiken utveckla sin egen kultur. Hur detta skulle ske lämnades åt de olika minoritetsgrupperna och deras organisationer, så länge de höll sig inom landets lagar. Inledningsvis skapades särskilda media och program på invandrarspråk, men just denna del av minoritetspolitiken ledde till kritiska debattinlägg med argumenten att den konserverade den egna kulturen och hindrade integrationen.

Den första officiella kritiken av den etniska minoritetspolitiken kom med en regeringsrapport 1989. Politiken hade inte varit effektiv inom de avgörande områdena arbetsmarknad och utbildning. Anledningen var enligt rapporten att man riktat alltför mycket uppmärksamhet mot de mångkulturalistiska aspekterna och på stödet till etniska organisationer. Detta kunde ha varit kontraproduktivt och snarare hindrat än uppmuntrat individers deltagande. Förslagen var att man i stället skulle öka ansträngningarna inom dessa nyckelområden, ställa större krav på invandrarna och ägna mindre kraft och resurser åt att främja minoritetskulturerna.

Den mindre del som satsades på säråtgärder som undervisning i modersmålet och den egna kulturen försvann. Statligt stöd till religiösa skolor (islamiska och hinduiska) har däremot fortsatt att ges som en följd av de särskilda lagar som ger religiösa skolor rätt till statsstöd. Resultaten från dessa skolor har varit tämligen tillfredsställande men de betraktas trots detta med växande skepsis i den senare debatten.

Situationen för den religiösa mångfalden har påverkats av Nederländernas särskilda historia. Motsättningen mellan katoliker och protestanter längre tillbaka i historien skapade en särskild organisation, där de båda religionerna fick sina egna institutioner, skolor, partier och andra organisationer. Sekulariseringen av det nederländska samhället har senare gjort denna struktur otidsenlig men gjort det möjligt för senare invandrade religioner (enligt minoritetspolitikens starka betoning av jämställdhet och likabehandling) att kräva samma rättigheter och stöd. Resultatet har blivit en relativt snabb institutionalisering av de invandrade religionerna, något som också utsatts för stark kritik.

Politiken förändrades inte omedelbart, men diagnosen var ställd. Förändringen av politikens fokus och mål kom 1994 då Nederländerna antog en ny integrationspolitik av mer liberal karaktär och med fokus på det goda medborgarskapet hos individuella invandrare. Målet skulle nu vara att främja lika delaktighet i arbete och utbildning och att underlätta integrationen genom att tillhandahålla integrationskurser för nyanlända invandrare (1998). Utvecklingen gick alltså från välfärdspolitik med mångkulturalistiska inslag och lika rättigheter, till ett ifrågasättande av mångkulturalismen och till att rättigheterna kompletterades med skyldigheter. Den här tendensen förstärktes med Den nya integrationspolitiken 2004. Även om inslag finns kvar från den etniska minoritetspolitiken, med delvis förändrade mål och fokus, blev betoningen på assimilation tydligare och tendensen till olikbehandlingstarkare. Bakgrunden till förändringen var en häftig debatt med stark kritik av asyl-

invandringen och misslyckandena när det gällde vissa grupper (framför allt muslimska) integration.

Minoritetspolitiken från början av åttiotalet hade haft ett starkt och brett politiskt stöd. De olika uppfattningar som kunde finnas inom partierna spelades inte ut utan man undvek konflikt. Invandrarfrågan var helt avpolitiserad. Eventuella problem löstes av teknokrater och hänvisades till vetenskapligt grundade politiska råd. Genom samverkan med etniska eliter skulle man nå en bred samverkan. När sedan flera extremhögerpartier lyckades ta sig in på den lokala och även nationella politiska arenan utgjorde samförståndet ett aktivt motstånd mot extremhöger som gjorde allt för att spela ut »raskortet«.

Under nittiotalet förändrades både debatt och debattklimat. Anledningen var för det första en besvikelse över minoritetspolitiken. Den hade inte lyckats på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. För det andra bröts samförståndet när Frits Bolkestein, ledaren för det Liberala partiet som då var i opposition, tog upp Huntingtons idéer om det nya civilisationskriget. Bolkestein ansåg att islam var ett hot mot den liberala demokratin och därmed ett hinder för integration. Den politiska debatten om invandring var samtidigt fullt upptagen av asylkrisen. Antalet ansökningar om asyl hade 1993 nått en för Nederländerna mycket hög nivå, delvis på grund av att Tyskland stramat åt sin asylpolitik.

Den förändring mot en stramare hållning med mer krav på deltagande som genomförts av asylmottagandet, hindrade inte att det blev kaos i både beslutsprocessen och mottagandet. Krisen kvarstod trots flera år av försök att reformera asylproceduren. Antalet illegala invandrare i landet ökade när de som vägrats asyl ändå blev kvar i landet, och sammantaget spred sig känslan av att integrationspolitiken inte fungerade och inte kunde fungera eftersom man inte hade kontroll på invandringen. Det relativt stora antalet anhöriginvandrare bidrog till uppfattningen att politikerna tappat kontrollen och även här begränsades därför möjligheterna till invandring i och med att man ställde krav på försörjning.

En artikel i en ledande tidning under rubriken »Den mångkulturella katastrofen« bidrog starkt till det förändrade debattklimatet. Författaren var Paul Scheffer, professor i sociologi och tidigare verksam vid arbetarpartiets forskningsbyrå. Hans argument var att det tidigare samförståndet hade fått till följd att ingen ville ta ansvar för de problem som fanns. I den allmänna opinionens ögon framstod den misslyckade integrationen som ett faktum. Den tysta majoritet som oroat sig för mångkulturalismen vaknade och de politiska partierna började inta tydligare positioner i integrationsfrågorna. Man talade om En ny realism.

Samtliga dessa tendenser förstärktes under nittioalet. Pim Fortuyn blev den karismatiska person som förde dem samman och som med sin framträdande position i nederländska media fick ett enormt genomslag. Fortuyn kombinerade föreställningarna att integrationen och integrationspolitiken misslyckats, att islam hotade demokratin, att den politiska eliten, inklusive forskare, hade förstärkt misslyckandet genom att dölja de verkliga problemen bakom en ridå av politisk korrekthet. Offret för allt detta var den vanliga (infödda) nederländske väljaren. Fortuyn var inte rasistisk eller högerextrem utan såg sig som försvarare av det liberala samhället, med frihet för sexuella minoriteter och försvar av kvinnors jämställdhet mot den »reaktionära islamiska kulturen«. Han såg ingen skillnad mellan politiska islamister och moderata mer eller mindre sekulariserade invandrare från muslimska länder. Alla muslimer drogs över en kam.

Fortuyn vann en jordskredsseger i lokalvalet i Rotterdam 2002. När han sedan mördades av en infödd miljöanhängare vann hans parti Pim Fortuyns lista, LPF, trots avsaknad av ledare, en överväldigande seger i parlamentsvalet samma år. Vid nyvalet året därpå förlorade partiet mer än två tredjedelar av sina mandat men då hade det redan påverkat andra partier starkt med sina populistiska idéer om invandring och integration.

Drygt två år efter mordet på Fortuyn mördades filmaren Theo van Gogh av en ung nederländsk medborgare, en radikal islamist med marockanskt ursprung. Mordet på Fortuyn hade inte föranlett någon speciellt upprörd debatt över radikaler inom miljörelsen, mordet på van Gogh fick däremot betydande konsekvenser för synen på muslimer i Nederländerna. Mordet tolkades som en attack på åsiktsfriheten och demokratin, van Gogh var känd för sin kritik mot islam. Mordet sågs också som ett bevis på att integrationen och integrationspolitiken misslyckats. Speciellt beträffande muslimska invandrare som enligt den kritiska opinionen inte ville integreras och som tillåtits leva segregat och ha egna islamiska skolor och som importerat intoleranta och fundamentalistiska imamer.

De politiska åtgärder som följde var ytterligare skärpningar av medborgarskapspolitiken (inklusive möjligheten att frånta naturaliserade sitt nederländska medborgarskap), övervakning av moskéer och deras imamer, utvisning av imamer samt krav på att endast imamer bosatta och utbildade i Nederländerna ska få verka i moskéerna. Mer långtgående krav än i något annat land ställdes på potentiella invandrare. Dessa måste klara av språktest före invandring och gå obligatoriska integrationskurser. Med ett misslyckande i examen riskeras det permanenta uppehållstillståndet och man tvingas även betala böter.

Danmark: Etnisk nationalism

Den danska integrationsmodellen, som befann sig någonstans mittemellan de mer mångkulturalistiskt påverkade modellerna i Storbritannien och Kanada och det strikt liberala Frankrike, har också den efter senare års häftiga debatt genomgått stora förändringar. Även om Danmark inte haft någon uttalad politik för mångkulturalism har den decentraliserade samhällsstrukturen gjort det möjligt för organisationer på lokalplanet och för en de facto-mångkulturalism.

Förändringarna i Danmark är tydliga exempel på hur ett etnonationalistiskt parti med massmedias benägna bistånd lyckas styra debatten samt påverka både opinion och politiker. Man skulle kunna tala om en utpräglad identitetspolitik, men här är det inte minoriteternas identiteter som ska bekräftas utan majoritetens. Det är den danska nationella identiteten som står i centrum.

Det radikala högerpopulistiska Fremskridtspartiets syn på integration väckte aldrig någon bredare anslutning på sjuttio-talet. I slutet av åttiotalet däremot började attityderna förändras. Från att tidigare ha varit relativt positivt inställda började alltför danskar tala om invandrare och flyktingar som ett hot mot det danska samhället. Denna kritiska utveckling försökte den socialdemokratiska koalitionen möta med en integrationslag som skulle skärpa kraven på de invandrade, så att de ansträngde sig för att komma in i det danska samhället. Pia Kjaersgaard, som brutit sig ur Fremskridtspartiet och bildat Dansk Folkeparti, drev framför allt två frågor; Danmark ut ur EU (det var dags för omröstning om Maastrichtfördraget) och en mindre generös invandrar- och flyktingpolitik.

Integrationslagen från 1999 innefattade ökade krav dels på de nyanlända om att de måste delta i introduktionsprogrammet för att få ekonomiskt stöd, dels på det danska samhället om att effektivisera introduktionen på arbetsmarknaden. Förskole- och skolbarn skulle erbjudas aktiviteter som stimulerade barnens kunskaper i danska språket. Den tidigare undervisningen i de invandrades egna modersmål försvann (med undantag för invandrade från EU/EES-länder samt Grönland och Färöarna) liksom bidragen till etniska/kulturella organisationer.

Under 1997 drev tidningen Ekstra Bladet i symbios med Dansk Folkeparti en kampanj som med sitt nationalistiska innehåll var unik i Europa. Integrationslagen var ett svar på Ekstra Bladets kampanj där argumentet var att man kan inte få ta del av samhällets välfärd om man inte tillhör samhället. Nyanlända invandrare skulle inte kunna få lika stora bidrag som infödda danskar. Efter lagens tillkomst har fler och fler krav på invandrare och flyktingar tillkommit och de mång-

kulturella inslag som tidigare fanns har tagits bort. »Danmark är inte ett mångkulturellt samhälle«. Enligt integrationslagen blev kommunerna skyldiga att lämna yttrande till Utlänningsstyrelsen om huruvida den nyanlände hade genomfört introduktionsprogrammet som avtalat. Om inte skulle det påverka möjligheten att få permanent uppehållstillstånd.

Som ett av de största hoten mot de danska värdena och den danska nationen framställs de invånare som är invandrade muslimer. Denna fiendebild presenteras av danska politiker från nästan alla partier. Den här nationalismen (eller neo-nationalismen) har gradvis smugit sig in de senaste tio, femton åren och är dels ett svar på omdaning av Europa dels på globaliseringen. Den startade som ett högerfenomen men har spridit sig och kommit att dominera hela det politiska fältet och majoriteten av befolkningen.

Tre år efter integrationslagens införande, 2002, skärptes även invandringspolitiken. Det blev svårare att få asyl och reglerna för anhöriginvandrare blev de striktaste i västvärlden, något som kom att begränsa invandringen kraftigt.

Trots dessa åtstramningar bedömdes läget för integrationen som kritiskt. Det hårdare klimatet har förstärkt isoleringen av grupper med invandrarbakgrund, i synnerhet muslimer, samtidigt som dessa i ökad utsträckning anklagas för att inte vilja integreras. En stor majoritet av väljarna anser att hindren mellan danskar och ickevåsterlänningar är oöverstigliga. Centralt i diskussionen är nationalismen och den danska nationen som anses bestå av människor som rättmätigt försvarar sig mot människor från ickevåstländer – speciellt muslimer – som väljer att leva isolerat i sina etniska och religiösa grupper, som väljer makar från sina ursprungsländer och som enligt de nationalistiska föreställningarna utgör en risk enbart på grund av sin religion och sitt ursprung.

Våren 2005 lade den borgerliga regeringen fram en ny integrationsplan. Med sin nya »faste og fair utlaendingepolitik« ansåg sig regeringen ha skapat bättre balans i invandringen, eftersom fler utlänningar efter skärpningen av utlänningslagen kom till Danmark för att arbeta och studera än för att söka asyl och förena sig med sin familj. I den nya integrationsplanen fanns också kravet på att invandrarna sluter upp kring det demokratiska samhällets värdegrund och accepterar värdet jämställdhet mellan könen. Målet var att fler invandrare ska kunna försörja sig själva, att unga med invandrarbakgrund ska klara sin skolutbildning i samma omfattning som infödda danska ungdomar och att man ska komma tillrätta med ghettoiseringen.

I planen finns en stark betoning på att invandrarna måste ha kunskap i det danska språket. Särskilt fokus sätts på kvinnor

med ickevästlig bakgrund som inte förvärvsarbetar utan som lever isolerade från det danska samhället. Här betonar regeringen starkt danska värden och normer vad gäller jämställdhet mellan könen samt kvinnors självförsörjning. Den säger vidare att den vill stärka informationsinsatserna och öppna upp för dialog och samarbete med flykting- och invandrargrupper kring centrala värderingar.

Kanada: Mångkulturalism i nytolkning

I Kanada kom kritiken mot den mångkulturalistiska politiken och modellen först från vänster och handlade om att politiken inte var tillräcklig för att bryta de ojämlika maktrelationer som fanns mellan olika grupper och kulturer. Det handlade framför allt om synliga minoriteters situation, om förekomsten av diskriminering och rasism. Kritiken ledde till inrättandet av institutioner för mänskliga rättigheter och en jämlikhetslag för arbetslivet. Kritik mot mångkulturalismens politik och praktik har emellertid också kommit från höger, där argumentet varit och är att den leder till splittring och att politiken bör utgå från individer och likabehandling, inte från grupper som särbehandlas.

Utvärderingar i mitten av nittiotalet visade på brister när det gällde att uppfylla målen, och ledde till en omorientering av det mångkulturella programmet med större fokus på delaktighet och mindre på stöd till specifika etniska/kulturella aktiviteter. Ett växande problem var att nyanlända inte gjorde som politikerna ville, dvs. befolkade den kanadensiska landsbygden, utan att de flyttade till områden med landsmän i storstäderna, med segregerat boende, ökade svårigheter att komma in på arbetsmarknaden samt fattigdom och utanförskap som följd. Politikerna uttrycker stor oro för att etnokulturella samhällen ska likställas med sociala problem.

Ändå har Kanada varit mer framgångsrikt än andra västländer när det gäller att införliva mångfalden, hävdar forskare som Kymlicka och Wills. Inte på grund av någon framsynt politik, utan mer tack vare sitt speciella geografiska läge som försvårar för illegal invandring och som ger historiska fördelar med sitt tvåspråkiga ursprung, sin federala statsbildning och i frånvaron av en dominerande invandrargrupp. Med denna gynnsamma utgångspunkt borde det gått bättre, anser Kymlicka.

Förändringar kan märkas i retoriken. I Toronto som är den mångkulturalistiska politikens starkaste fäste talas numera inte så mycket om mångkulturalism, utan i stället om »diversity«, mångfald. Och mångfalden består inte endast av etnicitet eller nationellt ursprung utan handlar även om kön, handikapp, religion etc. Fördelarna med denna mångfald anses framför allt

vara ekonomiska, det är inte individers eller grupper delaktighet, tillhörighet och identitet som ska främjas, utan den ekonomiska tillväxten.

Ett led i orienteringen från etniska gemenskaper till social sammanhållning är även ändringen av Medborgarskapslagen från 2002, där man förtydligar de skyldigheter som medborgarskapet innefattar och betonar vikten av lojalitet till Kanada. Större vikt läggs vid kanadensiska värderingar och eden vid medborgarskapsceremonin ändrades till en direkt lojalitetsförklaring till den kanadensiska nationen. För att bli medborgare måste man också genomgå ett språktest, ha kunskap om Kanadas nationella historia och om hur det politiska systemet fungerar.

När det gäller den nationella identiteten finns ett stort frågetecken och dåligt samvete, som framför allt handlar om majoritetens behandling och exkludering av ursprungsbefolkningarna. I retoriken är medborgarskapet starkt inkluderande, det ska utgå från den kulturella mångfalden och utifrån den gemensamma värdegrund som demokratin vilar på.

Det finns en kritik av politiken som säger att mångkulturalismen är mest symbolisk, att den i grunden handlar om fransk-kanadensiska Quebecs nationalism och att politiken i övrigt syftar till assimilation. Speciell kritik mot mångkulturalismen har handlat om hur den hamnar i konflikt med jämställdheten, hur särskilda rättigheter för etniska grupper kan leda till fortsatt underordning av kvinnor. Det senaste exemplet är den så kallade shariadebatten, där en annan slags mångfald, nära förbunden med den kulturella, har hamnat på dagordningen, nämligen den religiösa.

I Kanada är religionsfriheten allmän och religionen skild från staten. Man har inte längre någon statskyrka och den religiösa mångfalden är ett faktum, med alla stora och ett antal mindre religioner representerade. När provinsregeringen i Ontario föreslog att muslimska grupper skulle få samma rätt att tillämpa så kallad trosbaserad medling i familjefrågor som vissa andra religiösa grupper, växte kritiken mot mångkulturalismen. I praktiken hade många muslimska grupper redan använt sig av sharia i familjefrågor, men när detta skulle legitimeras i lag blev reaktionen stark.

Det visade sig att det faktum att religiösa grupper som sikher och ortodoxa judar haft statens godkännande att frångå den allmänna familjerätten, var okänt för det kanadensiska samhället. Ordet sharia väckte opinionen med sin koppling till politisk islamism. Terroristattentaten i USA den 11 september 2001, liksom attentaten i Madrid och senare i London – där förövarna var radikala islamister – hade satt spår i det nationella säkerhetstänkandet och inte minst i opinionen.

Inför förslaget om trosbaserad medling protesterade kvinnoorganisationer, bestående av både invandrade, muslimska och infödda kvinnor över hela Kanada mot att religiös medling i familjefrågor överhuvudtaget skulle förekomma. De argumenterade att denna grupprättighet riskerade att kränka kvinnors individuella mänskliga rättigheter och motverka deras kamp för likabehandling. Familjefrågor måste lösas inom den sekulära familjerätten som enligt demokratiska principer ska gälla alla, oavsett religiös, etnisk eller kulturell tillhörighet. Förslaget om trosbaserad medling (som ursprungligen handlade om hur man ska handlägga tvister rörande ekonomiska avtal) drogs tillbaka med motiveringen att »även om vi värderar mångkulturalism mycket högt så är också jämställdheten oerhört viktig, särskilt som skydd för utsatta personer«.

Avslutande diskussion

Utmärkande för både invandring och integration är att dessa frågor tidigare inte varit politiskt prioriterade. Politiken har genomförts utan vidare debatt eller politisk förankring, i en likgiltighetens konsensus mellan de etablerade partierna. När sedan frågorna hamnat på dagordningen är det för att högerextrema eller radikala högerpopulister lyckats få ett växande gehör i opinionen, och då är det dessa som haft tolkningsföreträde.

Att frågorna inte betraktats som politiskt intressanta har förmodligen att göra med att invandringen först bestod av arbetskraft, gästarbetare som man antog skulle återvända till hemländerna. När de sedan stannade och dessutom följdes av en växande anhöriginvandring och asylinvandring, som nationalstaterna enligt nya internationella konventioner var skyldiga att leva upp till, var invandringsfrågan inget som diskuterades i allmänna val.

Detsamma gällde den mångkulturalistiska politiken och praktiken. Den blev en fråga för teknokrater, inte politiker, och fick ingen förankring bland medborgarna. Teknokraterna inspirerades ibland av hur man gjort i andra länder – Kanada ansågs t.ex. under sjuttioalet som ett föregångsland när det gällde att ta emot invandrare. När sedan högerextremister formulerat problemen har debattfältet snabbt blivit minerat och tabuna många. Särskilt som det parallellt finns en annan fråga som väckt debatt och ställt krav på det rika väst – den om rasismen och om det koloniala västs rasistiska historia.

Medborgarrättsrörelsen i USA kom igång på sextioalet och spreds med det upproriska sjuttioalet till Västeuropa. Medvetenheten om diskriminering och rasism väcktes och drabbade

minoriteter organiserade sig och ställde krav på förändring. Raskravaller ledde till lagar och institutioner i Storbritannien. Där blev fokus för politiken just antidiskriminering och anti-rasism. Mångkulturalismen kan kanske sägas ha åkt snålskjuts på dessa politiska ambitioner. Av rädsla för att anklagas för rasism eller diskriminering har det politiska etablissemanget accepterat krav från olika grupper som man annars skulle ha funderat lite längre över.

Å andra sidan kan man även, vilket många debattörer och forskare gör, påstå motsatsen: att mångkulturalismen i sig är ett uttryck för rasism i den meningen att den accepterar åtskillnad – åtskillnad därför att man inte kan leva tillsammans, åtskillnad i ojämlikhet. Detta tycker rasisterna i Front National är utmärkt. Här finns inte det teoretiska men väl det praktiska dilemmat mellan ambitionerna om jämlikhet och om möjligheterna att leva inom sin specifika kultur utifrån rätten till den egna kulturella identiteten.

Åtskillnaden har alla våra undersökta länder fått, oavsett politik och ambitioner. Samtliga har problem med att invandrade i högre utsträckning är arbetslösa, att de dominerar grupper som lever isolerat och utsatt i ghetton eller parallellsamhällen. Det är svårt att säga att integrationspolitiken och vilken modell man valt inte spelar någon roll, men uppenbarligen väger andra faktorer tungt. Behovet av ett gemensamt språk är det som de flesta av länderna framför som mycket betydelsefullt och som svårt att leva upp till när de invandrade bosätter sig bland landsmän.

Invandrare synonymt med problem

När sedan arbetslöshet och fattigdom präglar dessa områden ligger högerpopulisternas diskurs nära till hands – att de sociala problemen beror på de invandrade grupperna själva. De kan och vill inte integreras, de kommer hit för att utnyttja välfärdsystemen. Frågan om vilka som betraktas som invandrare får mycket likartade svar i de olika (europeiska) länderna. Det är inte invandrade européer eller invandrade från västvärlden, utan framför allt de invånare med invandrarbakgrund som lever i dessa ghetton. Invandrare är med andra ord synonymt med sociala och ekonomiska problem – vilket i högerpopulisternas argumentation beror på deras främmande kultur och värderingar.

Varför just muslimerna i skottlinjen?

Det omedelbara svaret på frågan ovan är de spektakulära och förödande terroristattentaten där personer som kallat sig radikala muslimer varit förövare och islam fått motivera dåden. De

har uppgett sig tillhöra rörelser, som står för en radikalt annorlunda samhällssyn där religionen ska överordnas politiken. Dessa rörelser artikulerar ett radikalt alternativ i en tid då socialismen förlorat sin politiska kraft. Eftersom de inte är så många är det dock svårt att se dem som ett reellt hot mot västdemokratierna – om inte dessa själva väljer att haussa upp hotet. Det finns emellertid krafter i väst som ständigt söker syndabockar och lätt identifierade motståndare. Med en bakgrund av historisk misstro mellan det kristna väst och muslimska öst är det svårt att föreställa sig en fiende som det är lättare att ta avstånd ifrån.

Stora grupper i väst kommer från muslimska länder, många kom som arbetskraftsinvandrare under femtio- och sextio-talet. En del var före detta undersåtar i ett kolonialt imperium, med den rasistiska struktur som kolonialismen etablerade, andra ingick i en mer tillfälligt importerad arbetskraft, med samma rasistiska diskurs. Dessa har – som ett uttryck för bristande integration, för en diskriminerande omgivning och kanske också som en bieffekt av en mångkulturalistisk politik som oavsiktligt främjat åtskillnad – sökt sina makar från hemlandet och fortsatt att leva bland sina ursprungliga landsmän. När industrisamhället började lämna över till tjänste- eller informationssamhället blev många av dessa arbetskraftsinvandrare arbetslösa och de har sedan haft svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

Bofastheten i parallellsamhällen tenderar att bli diskriminerande i sig. Omgivningen ser dem som muslimer och som annorlunda i stället för att se deras utsatthet och sociala och ekonomiska problem. Den sociala och ekonomiska utsattheten tolkas av majoritetssamhället som brist på vilja till integration. I den miljön kan en radikal tolkning av religionen bli en frestelse, speciellt för ungdomar som söker sin identitet och mening med livet. Det krig som USA efter 11 september proklamerat mot terrorismen, med starkt stöd från Storbritannien och andra västländer, har förstärkt de unga muslimernas utsatthet.

Det finns reella motsättningar mellan en politik för jämställdhet, för kvinnors lika rätt och för vissa religiösa gruppers krav och uppfattningar om kvinnors och barns underordning, och alltså anledning att diskutera religionsfrihetens gränser i demokratiska samhällen. Tolkningen av detta har emellertid enbart kommit att handla om muslimer och islam, inte om sikhers, judars och andra religiösa gruppers likartade krav. Här har den överordnade internationella motsättningen spelat in, liksom det faktum att just muslimska invandrade grupper i stor utsträckning tillhör de marginaliserade i parallellsamhällena. En ond cirkel av rasistiska föreställningar, diskriminering, ojämlikhet och isolering har skapats.

Förändringar – framtiden?

Utvecklingen i Frankrike skiljer sig markant från den i övriga studerade länder. Frankrike, med ett helt annat utgångsläge och med en i praktiken avsaknad av integrationspolitik, har de senaste åren börjat erkänna behovet av särskilda insatser för att främja integration och lika möjligheter. Den republikanska modellen med sitt fokus på medborgarskap har inte varit tillräcklig för att motverka uppkomsten av ghetton och ungdomsupplopp. Med visst erkännande av invandringens betydelse och med ett statligt stöd till muslimska kultplatser finns nu en antydning till ny politisk hållning och även ambitioner att utvärdera politiken samt undersöka förekomsten av diskriminering och följderna av ojämlika levnadsförhållanden. Nya institutioner för integration, mottagningsprogram för nyanlända invandrare samt institutioner mot diskriminering kan på sikt öka medvetenheten hos den franska allmänheten, och göra det enklare att bemöta argumenten från högerpopulisterna i Front National.

När det däremot gäller invandringspolitiken, går Frankrike åt samma håll som Storbritannien. Demografiska fakta, en åldrande befolkning i kombination med låga födelsetal gör att det politiska etablissemanget inser att länderna behöver invandring – men man vill kunna välja de invandrare som man anser behövs. Begränsning av den oplanerade invandringen, framför allt av asyl- och anhöriginvandringen, är ett tema som går igen i alla de studerade europeiska länderna.

Det stora problemet i flera av länderna är utvecklingen av parallellsamhällen, ghettoiseringen. Frågan är hur långt en åtstramad anhöriginvandring hjälper här. I vissa fall (Storbritannien) försöker man hindra nyanlända att bosätta sig i invandrantäta områden. I andra länder (Frankrike) talar man om att satsa resurser mot arbetslöshet och dåliga skolresultat och även om att riva nedgångna bostadsområden. Samtliga länder talar om problemet med att de invandrade inte behärskar värdlandets språk och om behovet av särskild språkträning. Nederländerna, som anses ha klarat sig utan etnisk boendesegregering, sägs ha gjort detta genom en god tillgång på sociala bostäder, dvs. hyresrätter med subventionerad hyra.

I Storbritannien, Nederländerna och Danmark ställs alltför krav på de invandrade, krav som framför allt innefattar att de behärskar värdlandets språk och politiska system, men också utbildningar som innefattar kunskap om landets nationella historia (identitet), kultur och värdegrund samt test för alla som vill bli medborgare i det nya landet.

I Danmark har den inflammerade debatten väckt en nationalism som tenderar att utesluta alla som inte klarar eller vill bli »riktiga danskar«. Integrationspolitikens krav är formulerade utifrån ett värstascenario, att invandrare generellt kommer

för att utnyttja välfärdssystemet och vägrar anpassa sig, att de skickar sina barn till ursprungslandet och gifter sig (frivilligt eller tvångsmässigt) inom den egna etniska gruppen.

Invandringen har med de nya hårda reglerna minskat dramatiskt. Här är det antagligen inte alltför långsökt att se samma utveckling som i Storbritannien, med en ökad invandring från medlemsstaterna i EU och en minskad invandring från den så kallade tredje världen. Det är svårt att se att motsättningarna mellan majoriteten och olika grupper, särskilt muslimska, skulle minska på kort sikt. Opinionen tiger tämligen still. Risken är att polariseringen fortsätter.

I samtliga länder, även Kanada, talas på samma gång som man är bekymrad över parallellsambällandena, om behovet av social sammanhållning och en gemensam värdegrund. Hur vägen dit ser ut är emellertid olika; Storbritanniens medborgarskapsutbildning, Danmarks och Nederländernas nya krav på assimilation eller Frankrikes gamla republikanska modell kompletterad med introduktion av nyanlända invandrare och säråtgärder i utsatta områden.

De värdekonflikter som förekommit har lösts på olika sätt. I länder som Frankrike, Kanada och Storbritannien talas om behovet av en dialog med minoriteter eller invandrade grupper. I Frankrike har dialogen i den så kallade slöjdebatten mest bestått av en övertalande monolog, om nödvändigheten att lyda de franska lagarna som säger att religiösa symboler inte hör hemma i den allmänna skolan. I Storbritannien råder viss förvirring om vem man ska tala med eftersom olika grupper behärskar olika, sinsemellan stridande, organisationer. I Kanada har shariadebatten aktiverat en rad olika frivilligorganisationer, både religiösa och ickereligiösa, för en diskussion om religionens gränser.

Sammanfattningsvis kan man säga att det i dagens politiska verklighet finns föga stöd för en konsekvent mångkulturalism. Tendensen är snarare en politik med krav på assimilation. Problemen ses uteslutande som invandrarnas, krav på anpassning är den enda vägen till social sammanhållning och det är nödvändigt att få kontroll över asyl- och anhöriginvandringen. Den invandring man trots allt behöver ska komma genom en ny invandringspolitik där länderna kan välja vilka som ska få invandra. Mot bakgrund av en flera decennier lång asylinvandring blir förändringarna av politiken signaler till de invandrare som redan finns i länderna att de varken behövs eller kan göra nytta.

En slutsats man kan dra är att den politiska förankringen av invandrings-, flykting- och integrationspolitiken sannolikt är och har varit betydligt viktigare än vad de etablerade partierna tidigare trott. Faran med att ligga lågt och inte låtsas om utan-

förskap och ojämlikhet i levnadsförhållanden för invandrade grupper har varit att man lämnat fältet fritt för både politisk extremism och invandrarfientliga partier.

Samarbetet inom EU skulle kunna vara en väg att bemöta problemen. Säkerhetstänkandet och koncentrationen på att begränsa invandringen och – i jakten på terrorister – kontrollera utlänningar inom länderna, riskerar emellertid att i en nära framtid förstärka de »ängsliga samhällena« och även radikala populisters argument.

Referenser

- Abu-Laban, Yasmeen/Gabriel, Christina, 2002, *Selling Diversity*
- Andersen, Jörgen Goul, 2004, »Danmark: Fremskridtspartiet och Dansk folkeparti« i Rydgren/Widfelt, red, 2004
- Andrew, Caroline, 2005, Professor i statskunskap och direktör för Centre on Governance vid universitetet i Ottawa 2005, Intervju i Toronto, oktober 2005
- Bakhsh, Muhammad Anwar Qadir, 2002, *State policies towards muslims in Britain*
- Barry, Brian, 2001, *Culture & Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity
- Begag, Azouz, minister för lika möjligheter, Intervju i Le Monde 050911
- Bissondath, Neil, 1994, *Selling Illusions: The Cult of Multiculturalism in Canada*
- Boyd, Marion, 2005, *Religious pluralism; Searching for Responses*, Metropolis
- Chirac, Jacques, 2005, www.premierministre.gouv.fr/information/ressources/dossiers_presse_13/refondation_politique_francaise_matiere_50080.html
- CIC (Citizenship and Immigration Canada) 2002, CIC 2005, www.cic.gc.ca/english/pub/immigration_2004.html
- CIC 2003, *Ethnic Diversity Survey 2003*, www.pch.gc.ca/progs/multi/reports/ann2003
- CIC 2005, *Annual Report on the Operation of The Canadian Multiculturalism Act 2003–2004*, www.pch.gc.ca/progs/multi/reports/ann2003-2004/index_e.cfm
- Dagens Nyheter*, »Avsikten var aldrig att kränka några muslimer«, 060121,
- Day, Richard J,F, 2002, *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*, University of Toronto Press

- de Villepin, Intervju i programmet »20 minutes« 051130, www.premierministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/dans_...
- den Boer, Monica, 2005, *Ins and Outs of an EU Integration Policy: The Position of Migrants in the Era of Security*, Seminarium, Cicero foundation, Paris
- En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*, 2005, www.inm.dk
- Engberg, Olus, Danska ministeriet för invandring och integration, *Integration Migrants in Europé*, Seminarium, Cicero foundation, Paris, juni 2006
- FASILD 07/05, informationsmaterial »Du FAS au FASILD«, Fonds d'action et du soutien pour l'intégratin et la lutte contre les discriminations
- Faulkner, David, 2004, *Civil Renewal, Diversity and Social Capital in a Multi-Ethnic Britain*, Runnymede Perspective
- Favell, Adrian, 1998, *Philosophies of Integration, Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Great Britain
- Fillon, M, utbildningsminister, »La Laïcité; la vertue du dialogue«, Intervju i *Le Parisien* 040920
- Garcea, Joseph, 2003, »The Construction and Constitutionalization of Canada's Citizenship Regime: Reconciliation of Diversity and Equality« i *Canadian Diversity Volume 2:1*
- Globe and mail*, 2005, »Immigration, Terrorism and National Security«, August Survey for The Globe and Mail and CTV, 7 augusti, 2005
- Gwyn, Richard J,F, 1995, *Nationalism Without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*
- Hayes, David, »What kind of country?«, www.openDemocracy.uk 050729
- Hedin, Christer, 1994, Islam i vardagen och världen, Arena
- Hedström, Ingrid, »Kolonialismen het fransk fråga«, *Dagens Nyheter* 060121
- Henry, Frances/Tator, Carol, 1999, »State policy and practices as racialized discourse: Multiculturalism, the charter and employment equity« i Li, Peter S, (ed.): *Race and Ethnic Relations in Canada*, Oxford University Press
- Hervik, Peter, »The Emergence of Neo-Nationalism in Denmark, 1992–2001«, s, 136–161 i Banks, Marcus & Gingrich, Andre (eds): *Neo-Nationalism inside the EU: Antropological Perspectives*, Berghan Books: Oxford, (Planerad publicering 2006)
- Hervik, Peter, Docent vid Malmö högskola, Intervju 051213

- Home Office Advisory Group, 2004, *The New and the Old – the report of the Life in the United Kingdom*
- Integrationsministeriet, 2005, *Undersøgelse af indvandrere kvinders interesser og holdning til arbejde*
- Integrationsverket, 2002, *Rapport Integration 2002*
- Integrationsverket, 2003, *Rapport Integration 2002*
- Integrationsverket, 2005, *Främja mångfald och motverka diskriminering – en studie av styrning i Kanada, Norge, Portugal, Storbritannien och Holland*
- Integrationsverket, 2005, *Främja mångfald och motverka diskriminering – en studie av styrning i Kanada, Norge, Portugal, Storbritannien och Holland*
- Integrationsverket, 2006, *Mediadebatt i fem länder om muslimer och integration*
- Invandringsnytt nr 47, 051215
- Jensen, Carsten, »Danmarks hjärta har kallnat«, i *Dagens Nyheter* 051215
- Journalisten* 2006, 7–13 februari, Frigyes, Paul, »Priset för pressfriheten«
- Kepel, Giles, »Europe's answer to Londonistan«, www.openDemocracy.uk 050824
- Kyambi, Sarah, 2005, »Styrkor och svagheter i den brittiska mångkulturalistiska modellen«, *Integrating migrants in Europe*, Seminarium, Cicero foundation, Paris
- Kymlicka, Will, 1998a, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford University Press
- Kymlicka, Will, 1998b, *Mångkulturellt medborgarskap*, Nya Doxa
- Li, Peter S, 2003, *Destination Canada: Immigration Debates and Issue*, Oxford University Press
- Lötmarker, Ruth, »Frustrerade väljare skakar om Frankrike«, Anmälan av *La France en mutation* av Michel Kokoreff och Jacques Rodriguez, *Svenska Dagbladet* 050520
- Masood, Ehsan, »British Muslims must stop the war«, www.openDemocracy.uk 050830
- Ny i Sverige* nr 4/89, »Rasismen i Danmark«
- Olin, Nelly, April 2005, www.premierministre.gouv.fr/information/actualites_20/integration_guide_droits_devoirs_52758.html
- Penninx, Rinus, 2005, *After the Fortuyn and Van Gogh murders: Is the Dutch Integration Model in Disarray?*, Seminarium, Cicero foundation, Paris

- Prospect* (brittisk tidskrift) s. 20–25, 2005, »Britain Rediscovered«,
- Raffarin, Jean-Pierre, »Laïcité et identité républicaine»: tribune du Premier ministre dans la Croix 050213, www.premierministre.gouv.fr/thematique/societe_m123/laicite_m555/
- Ramadan, Tariq, »Makthavarna underblåser rädslan«, *Dagens Nyheter* 051112
- Rydgren, Jens/Widfelt, Anders, red. 2004, *Från le Pen till Pim Fortuyn – populism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa*, Liber
- »Sarkozy veut augmenter de 50 % les reconduites à la frontière«, *Le Figaro* 050610
- Stepien, Anna, 2005, »The integration of Muslim communities in Europe«, *Integrating migrants in Europe*, Seminarium, Cicero foundation, Paris
- Sveriges Television, Intervju med Stephen Castles, professor vid Oxford Universitet, 060427
- Taenketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark i samarbejde med Socialforskningsinstituttet, 2004, Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande
- Touraine, Alain, »Förkastar allt annorlunda«, *Dagens Nyheter* 051112
- Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande, 2004
- Ujimoto, K, Victor, 1999, »Studies of ethnic identity, ethnic relations and citizenship« i Li, Peter S, (ed.): *Race and Ethnic Relations in Canada*, Oxford University Press
- van Herpen, Marcel H, »Populistiska föreställningar om invandrare«, *Integration Migrants in Europe*, Seminarium, Cicero foundation, Paris, april 2005
- van Herpen, Marcel H, 2005, *Integrating migrants in Europe*, Seminarium, Cicero foundation, Paris
- van Holsteyn, Joop/Rydgren, Jens, 2005, I Rydgren/Widfelt, red, 2004
- Vautrin, Catherine, statssekreterare för integration och jämlikhet, Intervjuad i *Guardian* 050723
- Wills, Marc, 2005, *Governance of Diversity: Searching for Mechanisms*, Seminarium, Toronto
- Wills, Marc, Politisk analytiker på Citizenship and Immigration Canada, *Governance of Diversity: Searching for Mechanisms*, Seminarium, Toronto, oktober 2005
- Årbog om udlændinge i Danmark 2005, www.inm.dk

