

# Store flyttestrømmer - strikse mottakerland

*Mange av de store landene i Europa har mange flere innvandrere i forhold til folketallet enn det Norge har. Men det er også land som har færre. På verdensbasis er stadig flere på flyttefot. Samtidig strammes innvandringspolitikken i vestlige land til, og da først og fremst overfor ikke-vestlige land. Resultatet er et voldsomt press på asylsøker-systemene. Det bor 80 000 i Norge som har kommet som flyktninger. I dag kan kanskje en tredjedel av de som søker asyl i Norge regne med å få bli.*

---

*Benedicte Lie*

---

Verden er arena for omfattende migrasjonsprosesser og flyttestrømmer. Vi skal her se på det vi kan kalle internasjonal migrasjon (når personer bosetter seg i et nytt land). International Organisation for Migration (IOM) og FN har anslått at det ved årtusenskiftet var over 150 millioner mennesker som bodde i et fremmed land (i mer enn ett år) (IOM-UN 2000:5). Dette er like mange som det bor i England, Frankrike og Spania til sammen, og nesten 30 ganger hele Norges befolkning. Ifølge FN er det stadig flere som flytter fra fødelandet sitt. De anslår at tallet er fordoblet siden 1965. Hvor går de store strømmene fra og til, og hvilken plass har Norge i verdens migrasjonsprosesser? Hvor mange innvandrere er det egentlig i Norge, og er det lite eller mye i forhold til andre land? Har Norge i praksis en streng eller mild innvandringspolitikk? I denne artikkelen skal vi se innvandringen til Norge i et komparativt perspektiv, i forhold til verdens migrasjons- og flyktningstrømmer.

## **USA har 25 millioner innvandrere**

USA er det landet som har tatt imot det største antallet innvandrere. I USA bodde det på slutten av 1990-tallet 25 millioner mennesker født utenfor USA (IOM-UN 2000:6). Andre viktige mottakerland er India, Pakistan, Frankrike, Tyskland, Canada, Saudi-Arabia, Australia, Storbritannia og Iran. Disse ti landene har til sammen 55 prosent av verdens migranter. (Vi vil her bruke ordene migranter og innvandrere om hverandre, om personer som flytter til et annet land med hensikt å oppholde seg der over lengre tid, se boks om begrepsdefinisjoner.) I Saudi-Arabia og Australia utgjør internasjonale migranter hele 20 prosent av befolkningen. Prosentandelen tenderer til å være høyere i små land, særlig i Gulfen. I noen land med spesielt mange innvandrere, som De Forente Arabiske Emirater og Qatar, er mer enn 70 prosent av befolkningen innvandrere.

Det meste av verdensmigrasjonen skjer innenfor ett og samme kontinent. Ser en på arbeidsmigrasjonen fra asiatiske land i perioden 1975 til 1994, var det, utenom fra Kina, under 10 prosent som forlot Asia. De fleste av verdens migranter bor i Asia. Deretter følger USA og Europa som har omtrent like mange hver (IOM-UN 2000:6).

## **Over halvparten av innvandrerne i Norge er fra Europa**

La oss se hvor mange av verdens internasjonale migranter som bor i Norge. Per 1.1.2001 bodde det 250 000 personer i Norge som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre. Dette utgjør 5,6 prosent av befolkningen. Barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre utgjør 1 prosent og nesten

*Benedicte Lie er førstekonsulent og koordinator for innvandrrelatert statistikk i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for leveårsstatistikk (benedicte.lie@ssb.no).*

48 000 personer. Til sammen utgjør disse to gruppene 6,6 prosent av befolkningen.

De som selv har innvandret til Norge er mennesker som kommer fra mange deler av verden. Over halvparten, 146 000 personer, har innvandret til Norge fra andre land i Europa. 9 prosent kommer fra Afrika, 3 prosent fra Nord-Amerika og 4 prosent fra Sør- og Mellom-Amerika. 30 prosent kommer fra Asia, mens mindre enn 1 prosent kommer fra Oseania. Figur 1 viser fordelingen i forhold til verdensdel skjematisk.

De ti landene det kommer flest fra i Norge (per 1.1.2001) er Sverige (22 100), Danmark, Pakistan, Jugoslavia, Bosnia-Hercegovina, Vietnam, Irak, Storbritannia, Iran og Tyskland (8 900). Innvandrere fra Sverige er ikke så synlige i det norske samfunnet, men det er faktisk nesten dobbelt så mange som er kommet fra Sverige som fra Vietnam. Du finner mer informasjon om innvandrerbefolkningens sammensetning i SSBs innvandrerstatistikk (<http://www.ssb.no/innvbef/>, Bjertnæs 2000).

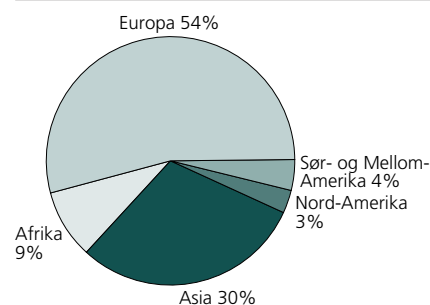
### Vanskelig å finne god og sammenliknbar statistikk

I Norge har vi en ganske unik situasjon med gode og oppdaterte befolkningstall. Få land har samme mulighet til å produsere statistikk som Norge, siden vi har gode registre og mulighet til å bruke dem til statistikkformål. Mange er henvist til å lage statistikk utelukkende basert på statsborgerskap. Statsborgerskap gir ikke nødvendigvis en god indikasjon på hvor mange personer som har innvandret, fordi mange skifter statsborgerskap etter en viss tid. Det er forskjellige regler fra land til land for skifte av statsborgerskap, og store ulikheter i hvordan reglene praktiseres. I noen land, som i Sveits, er det svært vanskelig å skifte statsborgerskap. På grunn av begrensninger i tilgang til sammenliknbare data er sammenlikningen på dette punktet begrenset til å gjelde Danmark, Sverige, Nederland og Belgia. Tyskland og England er for eksempel blant de landene med flest innvandrere, men med dårligst statistikk (Østby 2001b). I flere av de landene hvor det lages statistikk over befolkningens fødeland er informasjonen lite tilgjengelig. Nedenfor finner du en tabell med oversikt over befolkningen i Norge, Danmark, Sverige og Finland, etter noen utvalgte fødeland. Kategoriene "personer med fødeland utenfor Norge" og "personer som har innvandret til Norge" er ikke det samme. For klargjøring av forskjellen, se boksen med definisjoner.

### Sverige har Nordens største innvandrerbefolkning

I Sverige er mer enn en million, og hver niende innbygger, født utenlands. En tredjedel kommer fra Norden, en tredjedel fra andre land i

**Figur 1. Personer som har innvandret til Norge, etter verdensdel<sup>1</sup>. 1.1.2001. Prosent**



<sup>1</sup> Mindre enn en prosent fra Oseania.  
Kilde: Innvandrerstatistikk.

#### Begrepsdefinisjoner

**Førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn:** Dette er personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre. Førstegenerasjonsinnvandrere har altså på et tidspunkt innvandret til Norge.

**Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre** er personer som er født i Norge av to foreldre som er født i utlandet, og som i tillegg har fire besteforeldre som er født i utlandet. Etter en høring om betegnelsen "andregenerasjonsinnvandrere" vedtok Statistisk sentralbyrå at fra oktober 2001 ville "andregenerasjonsinnvandrere" bli byttet ut med betegnelsen "person født i Norge av to utenlandsfødte foreldre".

**Innvandrerbefolkningen** omfatter personer som har to utenlandsfødte foreldre, eller mer presist: Personer som verken har foreldre eller besteforeldre som er født i Norge. Innvandrerbefolkningen omfatter dermed førstegenerasjonsinnvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

**Fødeland** er i prinsippet det landet mor bodde i ved fødselen, og utenlandsfødte er derfor personer som ble født i utlandet mens mor var bosatt der.

Vær oppmerksom på at ikke alle land opererer med de samme definisjonene. Når Danmarks Statistikk oppgir tall for utenlandsfødte, teller de bare personer som har foreldre som begge er født i utlandet eller er utenlandske statsborgere. Denne definisjonen ligger derfor nærmere det SSB definerer som innvandrerbefolkningen (personer med to utenlandsfødte foreldre).

I denne artikkelen vil **innvandrere** og **migranter** bli brukt om hverandre, når det er snakk om personer som selv har flyttet fra et land for å slå seg ned i et annet.

Europa og en tredjedel fra land utenom Europa. Det vanligste fødelandet utenom Sverige er Finland (nesten 200 000 personer). Deretter følger Jugoslavia, Bosnia-Hercegovina, Iran, Norge, Irak, Danmark, Polen, Tyskland og Tyrkia ([http://www.integrationsverket.se/pdf/Sverige\\_pocket.pdf](http://www.integrationsverket.se/pdf/Sverige_pocket.pdf)). Sammenlikner vi de med fødeland Bosnia-Hercegovina og Jugoslavia utgjør de i Sverige fire ganger så mange som i Danmark og mer enn fem ganger flere enn i Norge.

I Danmark er det også flere personer enn i Norge som har innvandret, og disse utgjør en litt større andel av befolkningen. Per 1.1.2001 var det over 300 000 personer, eller 5,8 prosent av befolkningen, som hadde innvandret. Barn av innvandrere, eller *efterkommere*, som de kalles, utgjør i Danmark nesten 90 000 personer, og 1,6 prosent. Til sammen utgjør disse to gruppene 7,4 prosent av den samlede befolkningen i Danmark. Sammensetningen er annerledes enn i Norge. Blant de som selv hadde innvandret var det flest med landbakgrunn fra Tyrkia (ca. 30 000), Tyskland, Bosnia-Hercegovina, Norge, Sverige, Jugoslavia, Libanon, Somalia, Iran og Polen (ca. 10 000) (<http://www.udlst.dk>, <http://www.dst.dk>).

Finland har relativt få utenlandsfødte sammenliknet med Norge, Sverige og Danmark. De to største gruppene er født i tidligere Sovjetunionen (33 000

og Sverige (28 000). 7 800 har Estland som fødeland, vel 4 000 er født i Somalia, 3 500 i Tyskland og 3 200 i Irak. Utover dette er de andre gruppene relativt små (<http://www.stat.fi>).

Tabell 1 viser at det er mange som har flyttet de nordiske landene imellom. I Sverige bor det mer enn tre ganger så mange med annet fødeland enn det gjør i Norge og Danmark. Tabell 1 viser at Sverige for det meste har langt flere innbyggere som er født i de landene som er listet opp, enn Norge, Danmark og Finland. I noen tilfeller er fødelandene er omtrent likt representert i Norge, Danmark og Sverige (Island, Marokko, Sri Lanka og Vietnam), og det er verdt å merke seg at det er langt flere født i Pakistan som bor i Norge og Danmark, enn det er i Sverige. Det bor få i Norge som er født i Tyrkia, sammenliknet med Danmark og Sverige.

Går vi utenfor Norden, ser vi at mange av de store landene i Europa har mange flere innvandrere i forhold til folketallet enn det Norge har. De store landene i Vest-Europa har mange flere innvandrere, og innvandrerbefolkningen utgjør en større andel av

**Tabell 1. Folkemengde i Norge, Sverige, Danmark<sup>1</sup> og Finland, etter noen utvalgte fødeland<sup>2</sup>**

| Fødeland                 | Norge<br>1.1.2001 | Danmark<br>1.1.2001  | Sverige<br>31.12.2000 | Finland<br>31.12.2000 |
|--------------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Utlandet i alt .....     | 305 000           | 308 700 <sup>1</sup> | 1 003 800             | 136 200               |
| Norge .....              | .                 | 13 400               | 42 400                | 1 000                 |
| Danmark .....            | 22 000            | .                    | 38 200                | 700                   |
| Sverige .....            | 33 300            | 12 600               | .                     | 28 000                |
| Finland .....            | 6 800             | 3 300                | 195 400               | .                     |
| Island .....             | 3 700             | 5 500                | 3 500                 | .                     |
| Bosnia-Hercegovina ..... | 11 700            | 18 000               | 51 500                | .                     |
| Jugoslavia .....         | 12 900            | 12 500               | 72 000                | 4 200                 |
| Polen .....              | 5 900             | 10 400               | 40 100                | 1 200                 |
| Storbritannia .....      | 14 200            | 10 500               | 14 600                | 2 700                 |
| Tyskland .....           | 11 800            | 22 700               | 38 200                | 3 600                 |
| Marokko .....            | 3 900             | 4 800                | 4 500                 | 1 000                 |
| Somalia .....            | 7 800             | 11 800               | 13 100                | 4 100                 |
| Afghanistan .....        | 1 100             | 4 300                | .                     | 300                   |
| Irak .....               | 11 300            | 15 100               | 49 400                | 3 200                 |
| Iran .....               | 9 300             | 11 300               | 51 100                | 2 100                 |
| Libanon .....            | 1 200             | 11 900               | 20 000                | .                     |
| Pakistan .....           | 13 600            | 10 300               | 3 100                 | 400                   |
| Sri Lanka .....          | 7 500             | 6 800                | 5 900                 | 400                   |
| Tyrkia .....             | 7 600             | 29 700               | 31 900                | 2 200                 |
| Vietnam .....            | 11 300            | 8 300                | 10 900                | 2 900                 |
| Chile .....              | 5 500             | 1 100                | 26 800                | .                     |

<sup>1</sup> Danmarks Statistikk definerer innvandrere som personer født i utlandet, hvis begge foreldrene er utenlandske statsborgere eller er født i utlandet. De bruker den samme definisjonen når de oppgir tall for personer født i utlandet. Definisjonen av utenlandsfødte er derfor snevrere enn det SSB bruker, og den ligger nærmere det SSB definerer som innvandrerbefolkningen (personer med to utenlandsfødte foreldre).

<sup>2</sup> Tallene er rundet av. For definisjon av fødeland se boks med definisjoner.

. betyr at tall ikke kan forekomme.

Kilder: Norge: SSB, Danmark: Danmarks statistikk, Sverige: SCB, Finland: Statistics Finland.

befolkningen. Nederland er et eksempel på et land som har hatt relativt stor innvandring (og har god statistikk!). Dette har sammenheng med blant annet Nederlands bakgrunn som kolonistat. Per 1.1.2000 var det 12,3 prosent innvandrere i Nederland, og nesten 2 millioner mennesker av totalt ca. 16 millioner. Av de 2 millionene har nesten 300 000 eget eller begge foreldres fødeland Tyrkia, ca. 210 000 fra Indonesia, og 250 000 fra Marokko. Det er henholdsvis 265 000 og 85 000 personer med fødeland fra de tidligere nederlandske koloniene Surinam og Antillene/Aruba. I tillegg til at Nederland har hatt en mer omfattende innvandring, har de også en lengre innvandringshistorie enn det Norge har. Barn av innvandrere utgjør derfor et betydelig antall personer. 518 000 født i Nederland hadde to utenlandsfødte foreldre og så mye som 826 000 hadde én utenlandsfødte forelder. Samlet er det 2,8 millioner mennesker som har en eller to utenlandsfødte foreldre. Av disse 2,8 millionene har 739 000 landbakgrunn fra andre EU-land (Heering mfl. 2001).

I Belgia var det per 1.1.1998 13 prosent av befolkningen som var utenlandsfødte. Blant de største gruppene er personer med fødeland Tyrkia, Italia og Marokko.

Men det er, som nevnt innledningsvis, også land som relativt sett har færre innvandrere i forhold til folketallet. Det gjelder for eksempel Finland, Island, Irland, Spania, Italia, Portugal, og de fleste østeuropeiske land. Når det gjelder Spania, Italia og Portugal kan forholdstallene skape et inntrykk av at innvandring til Sør-Europa ikke er så viktig, men tvert imot er det disse landene som har hatt den største økningen i antall innvandrere på 1990-tallet (bortsett fra Tyskland). Ettersom de har en kort innvandringshistorie er andelen innvandrere imidlertid ikke kommet så høyt ennå (Carling 2002).

Vassenden beskriver langtidsbildet for Norges posisjon som innvandringsland som "nær gjennomsnittet" i Europeisk sammenheng (Vassenden 2001).

### **Frivillig eller tvungen migrasjon**

Det blir ofte trukket et skille mellom to hovedtyper migrasjon: De som flytter frivillig, pga. arbeid, studier, reiselyst, familie osv., og de som blir tvunget til å flytte på grunn av forfølgelse, konflikter, krig, brudd på menneskerettighetene, natur- eller menneskeskapt katastrofer, hungersnød osv. Tvungen og frivillig migrasjon blir ofte i praksis forstått som henholdsvis flukt fra krig og migrasjon med økonomiske motiver (Fuglerud 2001:29). Årsakene til at en flytter kan være mange og sammensatte. Det kan være vanskelig å skille mellom økonomiske og andre årsaker, og forståelsen av frivillighet og tvang vil være diskutabel og gjenstand for subjektiv fortolkning og erfaring. Kompleksiteten i situasjonene kommer ofte ikke godt frem i den offentlige debatten (Fuglerud 2001).

Flyktninger har en spesiell status i internasjonal rett. FNs flyktningkonvensjon søker å avgrense og definere hvem som skal regnes som flyktning og dermed hvem som faller innenfor FNs mandat. Flyktning defineres av FN som en person som er blitt forfulgt på grunn av etnisitet, religion, nasjonalitet, medlemskap i en gruppe eller politisk overbevisning, og befinner seg utenfor sitt eget land og ikke kan regne med beskyttelse fra hjemlandet sitt (<http://www.unhcr.ch>). Definisjonen brukes også videre til å omfatte personer som er på flukt på grunn av væpnet konflikt og generell vold, eller

**Tabell 2. Estimert antall personer som faller innenfor FNs høykommissær for flyktnings mandat. 1.1.2001**

| Region                       | Antall personer   |
|------------------------------|-------------------|
| <b>I alt .....</b>           | <b>21 793 300</b> |
| Asia .....                   | 8 450 000         |
| Afrika .....                 | 6 072 900         |
| Europa .....                 | 5 571 700         |
| Nord-Amerika .....           | 1 047 100         |
| Sør- og Mellom-Amerika ..... | 575 600           |
| Oseania .....                | 76 000            |

Kilde: UNHCR 2001

andre omstendigheter. Definisjonen omfatter ikke dem som flytter i håp om å få et bedre liv med bedre utsikter for arbeid og bedre levekår, og heller ikke dem som er "flyktning" i eget land.

### 1,5 prosent av flyktingene i Europa bor i Norge

FNs høykommissær for flyktinger har anslått at det i desember 2001 var nesten 22 millioner personer på verdensbasis som kommer inn under høykommissærens mandat. Tabell 2 viser hvordan disse fordeler seg på verdensbasis. Ut fra dette anslaget har Europa en fjerdedel av verdens flyktinger. Av flyktingene i Europa bor omtrent 1,5 prosent i Norge.

### Store flyttestrømmer i Europa i forrige århundre

Forrige århundre kan beskrives som Europas mobile århundre. Mange flyttet permanent eller midlertidig under og som følge av 1. og 2. verdenskrig (anslagsvis 7,7 og 25 millioner) (Salt og Clarke 2001). Til sammenlikning regner en nå med at det er 22 millioner innvandrere i EØS-området; 5 millioner fra andre EØS-land og 17 fra land utenfor EØS. Med gjenoppbyggingen etter 2. verdenskrig var det stort behov for arbeidskraft i Europa. Etter spørselelen økte etter hvert i alle sektorer i Vest-Europa, og folk strømmet til regionen. På 1960- og 1970-tallet var det mange europeiske land som hadde institusjonaliserte programmer for gjestearbeidere. Noen ble rekruttert til sesongarbeid, andre til å dekke korttidsunderskudd i arbeidskraft, og ofte til å gjøre jobber landets innbyggere selv ikke ville gjøre, med lav lønn og dårlige arbeidsforhold (IOM-UN 2000:9). Forutsetningen i mange av programmene var at gjestearbeiderne skulle reise hjem igjen når kontraktene var avsluttet. Det har blitt anslått at det i 1973 var 7,5 millioner gjestearbeidere i EEC, Østerrike, Norge, Sverige og Sveits (ibid). Med oljekrisen i 1973 og nedgangstiden som fulgte, var det mange europeiske land som trakk tilbake gjestearbeiderkontraktene, men likevel var det mange migranter som ble boende. Frankrike, Storbritannia, Nederland, Belgia og Portugal har mottatt et betydelig antall migranter fra tidligere kolonier. Etter 1989 har det vært betydelig migrasjon fra østeuropeiske land til Vest-Europa. På 1990-tallet har Øst-Europa vært arena for mye og mange typer migrasjon, både innen regionen, fra regionen, og til regionen fra utviklingsland og spesialisert arbeidskraft fra Vest-Europa. De to viktigste stikkordene for innvandring til Europa på 1990-tallet har nok vært asylsøkere og illegal innvandring.

### Nettoinnvandringen til Norge mer enn halvert

Nettoinnvandring er antall personer som har innvandret minus de som har utvandret. Nettoinnvandringen til Norge var i 2000 på 0,22 prosent av folketallet. I 2001 var den nede i 0,17. Tallene varierer mye fra det ene året til det andre. For land med liten befolkning gir selv liten inn- og utvandring store utslag på nettoinnvandringen.

Tabell 3 viser nettoinnvandring til utvalgte land fra 1960 til 2000 i prosent av folketallet. Når en sammenlikner slike tall er det viktig å være klar over at det er enorme forskjeller i befolkningsstørrelsen i de forskjellige landene. En nettomigrasjon på 0,1 prosent i 1999 ville for eksempel representere 80 000 personer i Tyskland, 60 000 i Storbritannia og bare 4 500 personer i Norge.

Netto migrasjon til EU i 2001 er beregnet til 0,28 prosent, og omkring en million. Spania, Italia, Storbritannia og Tyskland vil til sammen motta to



**Tabell 3. Netto migrasjon i prosent av befolkningen. Prosent. 1960-2001**

| Land                     | 1960  | 1965  | 1970  | 1975  | 1980  | 1985  | 1990 | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 <sup>1</sup> |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|-------------------|
| Norge <sup>2</sup> ..... | -0,06 | -0,05 | -0,02 | 0,08  | 0,09  | 0,16  | 0,04 | 0,15 | 0,43 | 0,22 | 0,17              |
| Sverige .....            | -0,01 | 0,42  | 0,58  | 0,20  | 0,12  | 0,13  | 0,41 | 0,13 | 0,15 | 0,28 | 0,34              |
| Danmark .....            | 0,07  | 0,01  | 0,24  | -0,17 | 0,01  | 0,19  | 0,16 | 0,55 | 0,18 | 0,19 | 0,21              |
| Finland .....            | -0,21 | -0,46 | -0,79 | -0,08 | -0,05 | 0,05  | 0,17 | 0,08 | 0,07 | 0,05 | 0,12              |
| Storbritannia .....      | 0,21  | -0,08 | -0,03 | -0,09 | -0,07 | 0,16  | 0,12 | 0,20 | 0,28 | 0,28 | 0,26              |
| Tyskland .....           | 0,22  | 0,43  | -0,35 | -0,27 | 0,39  | 0,09  | 0,83 | 0,49 | 0,25 | 0,12 | 0,22              |
| Frankrike .....          | 0,31  | 0,23  | 0,36  | 0,03  | 0,08  | 0,07  | 0,14 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,10              |
| Nederland .....          | -0,11 | 0,14  | 0,25  | 0,51  | 0,36  | 0,14  | 0,33 | 0,10 | 0,28 | 0,36 | 0,71              |
| Belgia .....             | 0,09  | 0,32  | -0,34 | 0,25  | -0,02 | -0,20 | 0,20 | 0,03 | 0,16 | 0,12 | 0,28              |
| Østerrike .....          | -0,03 | 0,14  | 0,14  | -0,32 | 0,12  | 0,13  | 0,93 | 0,09 | 0,24 | 0,21 | 0,22              |
| Sveits .....             | 0,42  | -0,03 | -0,29 | -0,91 | 0,27  | 0,21  | 0,84 | 0,35 | 0,35 | 0,33 | 0,55              |
| Luxembourg .....         | 0,17  | 0,53  | 0,32  | 0,97  | 0,37  | 0,25  | 1,03 | 1,12 | 1,09 | 0,83 | 0,90              |

<sup>1</sup> Første estimater.<sup>2</sup> EUROSTATs estimat for Norge 2001 er korrigert av SSB.

Kilde: Council of Europe 2001 (1960-2000), EUROSTAT 2002 (2001, first estimates).

tredjedeler av netto tilflytting til EU (EUROSTAT 2001). Nettomigrasjonen for Norge i 2001 ligger betraktelig lavere enn det beregnede gjennomsnittet i EU, med sine 0,17 prosent, som tilsvarer 5 700 personer.

Norge har en kort innvandringshistorie i internasjonal sammenheng. Norge fikk relativt sent innvandringsoverskudd sammenliknet med de fleste andre land i Vest-Europa. Grovt sett har det fra 1967 flyttet flere til Norge enn fra Norge. Nettoinnvandringen til Norge har vært størst i perioder hvor det har vært både stort behov for arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet, og når det samtidig er mange som søker om beskyttelse som asylsøkere og flyktninger (Østby 2001a). I 1999 og 2000 var nettoinnvandringen spesielt høy. Dette skyldes at det var liten utvandring og relativt stor innvandring, og da særlig av flyktninger og asylsøkere. Asylsøkere og flyktninger i Norge kommer vi tilbake til nedenfor.

### Dørene lukkes

OECD-landene (Organisation for Economic Co-operation and Development) hadde en særlig stor økning i innvandrerbefolkningen på 1990-tallet. I 1986-1987 bodde det omtrent 36 millioner internasjonale innvandrere i USA, Frankrike, Tyskland, Canada, Australia og Storbritannia. Ti år senere ble det rapportert at 46 millioner innvandrere bodde i disse landene. Dette er en økning på over 25 prosent (IOM-UN 2000:6-7). De fleste europeiske landene har i lang tid hatt tiltak for å begrense innvandringen, men politikken er blitt stadig mer restriktiv. Regulering og grensekontroll henger nøye sammen med nasjonalstatenes rolle og oppfatningen om at innbyggere i en nasjonalstat er en gruppe mennesker med unike fellestrekk (Fuglerud 2001:101).

Alle som ønsker å komme til Norge, men som ikke får lov, vil nødvendigvis oppleve norsk innvandringspolitikk som streng. Om du får bo og jobbe i Norge avhenger av hvor du kommer fra og hva som er grunnen til at du ønsker å komme. Folk fra Norden og EØS-land kan ta seg jobb i Norge og fritt flytte til Norge. Norge innførte permanent innvandringsstopp i 1975, som det siste innvandringslandet i Europa som stengte for arbeidsinnvandring. Denne stoppen fungerer ikke likt for alle søkere. De fleste som fikk innvilget arbeidstillatelse i perioden 1975-1985 var fra vestlige land, mens det har vært en reell stans i arbeidsinnvandring fra Asia og Afrika (Fuglerud

2001:115). Enkelte mener på denne bakgrunnen at innvandringspolitikken i Norge virker diskriminerende overfor innvandrere fra tredje verden (Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika og Tyrkia).

De fleste land gir i dag et begrenset antall arbeidstillatelser for tidsbegrensede perioder, til ufaglært og/eller spesialisert arbeidskraft. Internasjonale selskaper møter sjelden problemer dersom de ønsker å flytte virksomhet og/eller enkeltpersoner fra et land til et annet. Mange innvandrere kommer gjennom familiegjenforening med tidligere arbeidsinnvandrere. De fleste land er positive til familiegjenforening, som dessuten er nedfelt i Internasjonale menneskerettighetserklæringer. Men det er land (for eksempel Japan og Kuwait), som tar imot gjestearbeidere uten å la dem ha med ektefeller og barn. Også et tradisjonelt innvandringsland som USA har restriksjoner i forhold til familiegjenforening for asylsøkere (IOM-UN 2000).

Ettersom dører har blitt lukket, har potensielle migranter måtte se etter nye atkomstmuligheter, som å søke om asyl. I perioden mellom 1985 og 1999 var det samlede tallet på asylsøkere til Europa 5,123 millioner. Tyskland fikk nesten halvparten av søkerne (Salt og Clarke 2001). 40 prosent av alle søkerne var fra andre steder i Europa, en tredjedel fra Asia og en femtedel fra Afrika. Fuglerud gir et eksempel på denne dynamikken med å søke etter nye dører når noen blir stengt: Ett eksempel på denne dynamikken ser vi i forhold til tamilske asylsøkere fra Sri Lanka som kom til Europa på midten av 1980-tallet. Da Nederland innførte restriksjoner på innreise for srilankiske borgere i 1985, ankom 2 000 tamiler til Storbritannia i løpet av få uker. Da britiske myndigheter så innførte krav om visum for srilankiske borgere i 1986, gikk strømmen til Sveits (Cels 1989, i Fuglerud 2001:163).

Av de 250 000 innvandrere i Norge har litt over 80 000 kommet som flyktninger. Ca. 50 000 av personene som kom hit som flyktninger har bodd i Norge i under ti år. To tredjedeler har bakgrunn fra land i den tredje verden, mens resten kom fra land i Øst-Europa.

### ... og presset på asylsøkersystemet øker

Med stadig større begrensninger i mottakerlandene, og med mange på flyttefot, blir det et stadig større press på verdens asylsøkersystem. Tall fra FNs høykommissær for flyktninger viser at 8,4 millioner mennesker søkte om

asyl i verdens ledende industrialiserte land i 1980- og 1990-årene (KRD og UDI 2002a). Strømmene og mønsteret endrer seg raskt. I tabell 4 ser du tilstrømningen av asylsøkere til noen utvalgte land i Europa. Av tabellen kan du se at til Norge har antallet søkere økt drastisk fra 1985 til i dag, mens for eksempel Tyskland har hatt stor tilstrømning i hele perioden. I 1992 registrerte Tyskland nesten 440 000 søknader om asyl. Også i 2001 hadde Tyskland det største antall søkere i Europa, fulgt av Storbritannia og Nederland. Mange av landene i Europa hadde til-

**Tabell 4. Tilstrømning av asylsøkere til utvalgte land 1985, 1992, 1999, 2000 og 2001<sup>1</sup>**

| Land                           | 1985   | 1992    | 1999   | 2000    | 2001 <sup>2</sup> |
|--------------------------------|--------|---------|--------|---------|-------------------|
| Norge .....                    | 830    | 5 240   | 9 100  | 10 840  | 13 050            |
| Sverige .....                  | 14 500 | 84 020  | 11 770 | 16 300  | 21 000            |
| Danmark .....                  | 8 700  | 13 880  | 6 480  | 10 350  | 8 150             |
| Finland .....                  | 20     | 3 630   | 3 110  | 3 170   | 1 440             |
| Storbritannia <sup>3</sup> ... | 6 200  | 32 300  | 70 410 | 75 680  | 52 140            |
| Tyskland .....                 | 73 830 | 438 190 | 95 110 | 117 650 | 82 790            |
| Østerrike .....                | 6 720  | 16 240  | 20 140 | 18 280  | 25 170            |
| Nederland .....                | 5 640  | 20 350  | 39 290 | 43 900  | 30 430            |
| Belgia .....                   | 5 390  | 17 680  | 35 780 | 42 690  | 22 860            |
| Luxembourg ...                 | 80     | 120     | 2 930  | 630     | 630               |
| Sveits .....                   | 9 700  | 17 960  | 60 700 | 17 610  | 19 150            |

<sup>1</sup> Tallene er avrundet.

<sup>2</sup> T.o.m. november 2001.

<sup>3</sup> I Storbritannia antall søknader. En søknad kan gjelde flere personer, f.eks. en hel familie.  
Kilde: NIEPS 2001 (1985-1999), UNHCR 2001 (2000-2001).

strømning av asylsøkere på 1970- og 1980-tallet, men det var først i 1985 at asylsøkere "oppdaget" Norge.

Hvor søkerne kommer fra kan variere fra måned til måned. De landene det var flest asylsøkere fra i 2000 var tidligere Jugoslavia (60 380), Irak (41 090), Afghanistan (37 610) og Iran (35 260). Det varierer også, som vi allerede har illustrert med asylsøkerne fra Sri Lanka, hvor grupper fra ulike land søker asyl. Når det gjelder asylsøkere fra Afghanistan ser vi at det er relativt få som har søkt asyl i Norge. I 2000 søkte 11 500 Afghanere asyl i Østerrike, 5 500 i Tyskland, nesten 7 000 i Storbritannia, 3 300 i Nederland, ca. 1 700 i Danmark og bare rundt 500 søkte asyl i Norge. Blant asylsøkere fra Irak og Tyrkia søkte nesten halvparten asyl i Tyskland. De største gruppene i Norge i 2000 kom fra Irak, Jugoslavia, Russland og Somalia. Det er i hovedsak tre forhold som styrer dette (korrespondanse med Carling 2002): For det første er mange asylsøkere fra land utenfor Europa avhengig av å ta seg inn i Europa illegalt for å søke asyl. Etablerte smuglerruter styrer da hvor de kommer inn i Europa. For det andre søker mange seg dit de har slektninger, og det vil derfor være en tendens til at asylstrømmene til bestemte land blir selvforsterkende. For det tredje kan det skapes bilder av at enkelte land er enklere å få asyl i, eller på andre måter er mer fordelaktige å bo og arbeide i (for eksempel i tilfellet Bulgarske asylsøkere til Norge). For Russlands del er den geografiske nærheten til Norge sannsynligvis viktig.

Norge har en relativt høy andel av asylsøkerne fra Kroatia og Bulgaria. I 2001 (til og med november) har de største gruppene av søkere vært fra Kroatia (ca. 1 160), Russland (1 140), Somalia (960), Irak (920), Bulgaria (920), Bosnia-Hercegovina (850) og Ukraina (810) (<http://www.udi.no/>). Foreløpige tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viste at det til sammen i 2001 kom nesten 15 000 personer fra 100 ulike land som søkte asyl i Norge. For første gang har russiske asylsøkere vært blant de aller største gruppene (KRD og UDI 2002b).

### Asylsøkertallene sier ikke nødvendigvis noe om hvor mange som får bli

Innvandringsmyndighetene møter mange dilemmaer når de skal vurdere et økende antall søkere og deres beskyttelsesbehov, innenfor rammene av politisk fastsatte kvoter og krav om en effektiv innvandringskontroll. En del asylsøkere får avslag fordi søknadene blir regnet som grunnløse, noen blir avvist og sendt tilbake til et land de allerede har vært i (i tråd med Dublin-konvensjonen, se forklaringer i boks), og andre reiser før søknaden er blitt behandlet. I Norge fikk ca. 3 000 positivt vedtak om asyl eller opphold på humanitært grunnlag (i første instans) i 2000. 350 fikk positivt vedtak i klageinstans. I underkant av 1 500 kom som overføringsflyktninger, og 1 800 gjennom familiegjenforening. Tall fra UDI viser at de siste tre årene har mindre enn en tredjedel av søknader om asyl endt med positivt vedtak (<http://www.udi.no>).

### Irregulær migrasjon

Behovet for beskyttelse er blitt større, transportnettverket bedre, og bevisstheten om livet i Europa har økt, spredd gjennom media og ikke minst tidligere migranter. Mange av de landene med størst utvandringspress er nettopp land med en betydelig historisk utvandring til Europa, der de sosiale og økonomiske forutsetningene for fortsatt utvandring er til stede (Carling

**Overføringsflyktninger.** Flyktninger som får komme til Norge etter et organisert vedtak, vanligvis i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Stortinget, etter forslag fra regjeringen, fastsetter en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge kan ta imot hvert år. (Tidligere ble overføringsflyktninger kalt kvoteflyktninger.) (Kilde: UDI).

**Dublin-konvensjonen.** I 1997 trådte det i kraft en konvensjon om fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i Det europeiske fellesskap. Formålet med konvensjonen er å motvirke at asylsøkere blir henvist frem og tilbake mellom stater uten å få søknaden behandlet. En asylsøker får rett til å få søknaden behandlet i en stat, og det gis regler for hvilken stat som har plikt til å behandle saken. Konvensjonen skal også motvirke at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter. Det følger av konvensjonen at når en asylsøker etter å ha fått endelig avslag i en stat reiser og søker asyl i en ny medlemsstat, kan den siste staten sende asylsøkeren tilbake til første staten uten å behandle asylspørsmålet. En medlemsstat står imidlertid fritt til å behandle en asylsøknad selv om den ikke har plikt til det etter Dublin-konvensjonen. Det vil være norsk asylpolitikk som vil gjelde ved behandlingen av søknader i Norge. (Kilde: KRD.) Hovedprinsippet er at søknaden skal behandles i det første sikre landet personen kommer til i Europa.



2002:6-7). Spørreundersøkelser i flere land sør for Middelhavet har vist at en ekstremt høy andel av befolkningen ønsker eller planlegger å utvandre (Carling 2002:16).

Presset har økt og muligheten til å slippe inn i Vest-Europa gjennom formelle kanaler har sannsynligvis blitt mindre. Alvorlige problemer har dukket opp i kjølvannet av at grenser har blitt stengt og at mennesker fortsetter å strømme til. Disse problemene er ikke bare nasjonale anliggender. Noen land fungerer som transitland, selv om en har innført en såkalt "førstelandsregel" (Dublin-konvensjonen). Denne ordningen kan representerer enda et stengsel, som enkelte vil forsøke å finne veier utenom.

Med stadig strengere innvandringsbegrensning er ulovlig og uregistrert migrasjon blitt et økende problem. Det er vanskelig å finne tall som beskriver omfanget, nettopp fordi det ikke blir registrert. Ingen vet med sikkerhet hvor mange som oppholder seg ulovlig i Europa. International Labour Office (ILO) anslo at det i 1991 var 2,6 millioner ikke-europeere som var i Europa på irregulær og udokumentert basis, inklusive sesongarbeidere og asylsøkere som ikke har returnert etter å ha fått avslag på søknaden sin (Salt og Clarke 2001).

Hvert år er det mange som dør og blir skadet i forsøk på å reise til et nytt land. I Sør-Europa er slike ulykker daglig kost. Ved et tilfelle druknet 59 albanere da gummibåten deres kantret utenfor kysten av Sør-Italia. Et annet skrekkeeksempel er de 58 kineserne som ble funnet døde i en trailer i Dover i 2000. Flere tusen mennesker antas å ha mistet livet i forsøk på å komme seg inn i land Europa.

Menneskesmugling og "trafficking in migrants" (det første innebærer ikke nødvendigvis noen form for utnyttelse, Carling 2002), er en type kriminalitet som representerer en del av dette økende problemet. (Mange er helt avhengige av menneskesmuglere for i det hele tatt å kunne søke asyl.) Congressional Research Service (CRS) regner menneskesmugling som den tredje største inntektskilden for organisert kriminalitet, etter narkotika og våpensmugling. CRS anslår at mellom 700 000 og 2 millioner mennesker, de fleste kvinner og barn, blir utnyttet og smuglet over landegrenser hvert år. Det er antatt at 35 prosent er under 18 år (www.prb.org). Den illegale tilværelsen presser mange i hendene på folk som utnytter dem, eller til selv å bli kriminelle. Personer som ikke får anerkjennelse som flyktninger og ikke får opphold, kommer i en spesielt utsatt situasjon, med liten eller ingen rettsbeskyttelse. Å bøte med livet er en dyr pris å betale i forsøket på å komme seg til et nytt land.

Dette er noen av utfordringene som verdens migranter og innvandringsmyndigheter står overfor, i en verden med millioner av mennesker i oppbrudd.

#### Referanser

- Bjertnæs, M.K. (2000): *Innvandring og innvandrere 2000*, Statistiske analyser 33, Statistisk sentralbyrå.
- Carling, Jørgen (2002): Migration in the age of involuntary immobility: theoretical reflections and Cape Verdean experiences. *Journal of Ethnic and Migration studies* Vol. 28, No 1: 5-42. January 2002.
- Danmarks statistik: <http://www.dst.dk>
- EUROSTAT (2001): *Statistics in focus. Population and social conditions*. 3-19/2001.
- UNHCR (2001): *Refugees by numbers*. 2001 edition. <http://www.unhcr.ch>
- Fuglerud, Øivind (2001): *Migrasjonsforståelse*. Flytteprosesser, rasisme og globalisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heering, Liesbeth, Helga de Valk, Ernst Spaan, Corina Huisman (2001): *The Demographic Characteristics of Immigrant Populations in the Netherlands*. Report compiled on behalf of the Council of Europe. Unpublished.
- IOM-UN (2000): *World Migration Report 2000*, International Organisation for Migration, UN.
- KRD og UDI (2002a): *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk*. Nr 2. 16. januar 2002, 9. årgang (<http://www.dep.no/krd/norsk/publ/periodika/nb>)
- KRD og UDI (2002b): *Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk*. Nr 3. 23. januar 2002, 9. årgang (<http://www.dep.no/krd/norsk/publ/periodika/nb>)
- Network for Integrated European Population Studies (NIEPS) (2001): *Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants. Material zur bevölkerungswissenschaft 2001:103*.
- Salt, John og James Clarke (2001): *Europe's migrant groups*. Paper prepared for the Council of Europe POS-MIG meeting 25-26 October 2001. Upublisert.
- Statistics Finland: <http://www.stat.fi>
- Integrationsverket Sverige: [http://www.integrationsverket.se/pdf/Sverige\\_pocket.pdf](http://www.integrationsverket.se/pdf/Sverige_pocket.pdf)
- Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/innvbef/>
- Udlendingestyrelsen, Danmark: <http://www.udlst.dk>
- Utlendingsdirektoratet (2000): <http://www.udi.no, http://193.71.11.42/dokumenter/pdf/arsrapport/2000/arsrapport2000.pdf>
- Vassenden, Kåre (2001): *Hvor stor er innvandringen til Norge? Samfunnspeilet 2001/2*. Statistisk sentralbyrå. (<http://www.ssb.no/samfunnspeilet/utg/200102/5.shtml>)
- Østby, Lars (2001a): *Innvandring og befolkningsutvikling*. Valgaktuelt, Statistisk sentralbyrå 2001 (<http://www.ssb.no/emner/00/01/10/valgaktuelt/art-2001-09-04-01.html>)
- Østby, Lars (2001b): *Rapport fra 5. møte i Europarådets spesialistgrupper for demografiske karakteristika blant innvandrere (PO-S-MIG)*, Strasbourg, 25-26. oktober 2001. Upublisert.