

Den norske debatten om migrasjonsrelaterte tema har for en stor del handlet om asyl- og innvandringspolitikk.

For UDI har det i 2004 vært et viktig mål å bidra til å fremme en mer helhetlig migrasjonsforståelse og -debatt.

Kjærlighet, jobb, krig eller utdanning. Det er mange årsaker til at mennesker kommer til Norge. UDI spiller en rolle for mange av dem.



Et viktig og stort tiltak i så måte var direktoratets vårkonferanse i april, der det ble satt søkelys på migrasjon under tittelen "Mellom to hjemland". UDI har også gjennom andre arrangementer, foredrag, kronikker og medieutspill søkt å reise en debatt om migrasjonsforståelsen i det norske samfunnet. Vi har derfor også valgt å ha et eget kapittel i denne årsrapporten om nettopp migrasjon, for å skape en helhet på feltet.

Vidtfavnende begrep, vidtfavnende utfordringer

Begrepet migrasjon dekker både innvandring og utvandring, frivillig og tvungen, legale og illegale bevegelser. Den stadig tiltakende globaliseringen med tilhørende økt reisevirksomhet, internasjonalisering av utdanningssystemet og økt internasjonal handel gir stadig flere mennesker mulighet og behov for opphold av ulik varighet i land utenfor hjemlandet. Andre viktige årsaker til migrasjon er konflikter og fattigdom, som sender millioner av mennesker på flukt eller på leting etter et bedre liv for seg og sin familie.

For å møte utfordringene som følger alle de ulike formene for migrasjon, må vi se alle relevante aspekter av migrasjon i sammenheng.

Det gjelder den rollen migrasjon allerede spiller, og også bør spille i framtiden, for demografi, kultur, arbeid, utdanning, sosialpolitikk, utenrikspolitikk, bistand, flyktningbeskyttelse og integrering, samt den rollen migrasjon spiller i regulerings- og kontrollapparatene.

Migrasjonsforståelse og migrasjonshåndtering er viktig for Norges evne til å delta aktivt i en globalisert verden, der utviklingen skjer i skjæringspunktet mellom ulike kulturer og på tvers av landegrenser. UDIs mål er å bygge en forvaltning som tar utgangspunkt i det gjensidige behovet Norge og verdenssamfunnet har for å stimulere og regulere migrasjon og møte disse utfordringene på en aktiv måte.

Viktig med godt faktagrunnlag

Et viktig grunnlag for å få en mer helhetlig migrasjonsforståelse og -debatt er å få fram et helhetlig bilde av migrasjonen til Norge. Utviklingen de siste ti årene viser at familieinnvandring er den viktigste årsaken til permanent innvandring til landet, og at det meste av denne innvandringen er knyttet til norske statsborgere. Legger vi til studie- og arbeidsinnvandring med utgangspunkt i folks egne, personlige kontakter, kan vi si at en stor del av innvandringen til Norge er følger av

Begrepet migrasjon dekker både innvandring og utvandring, frivillig og tvungen, legale og illegale bevegelser.

Fakta om migrasjon

- 175 millioner mennesker i verden lever utenfor eget land

- 289 000 personer født i et annet land bor i Norge, og har fått 60 000 barn her

- Medregnet personer med en utenlandsfødt forelder har mer enn 500 000 personer i Norge innvandrerbakgrunn

- Mer enn 14 000 norske borgere studerer hvert år i utlandet, mens i overkant av 5 000 utlendinger får oppholdstillatelse for å studere i Norge

- Summen av pengeoverføringer fra innvandrere til relasjoner i opprinnelseslandet er større enn den samlede utviklingshjelpen som gis til utviklingslandene

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB) og Institutt for fredsforskning (PRIO)

Motivet			
		Frivillig	Tvungen
Måten	Illegal		
	Legal		

Eksempler:

Flyktning: Måten kan være legal eller illegal, motivet er tvungen

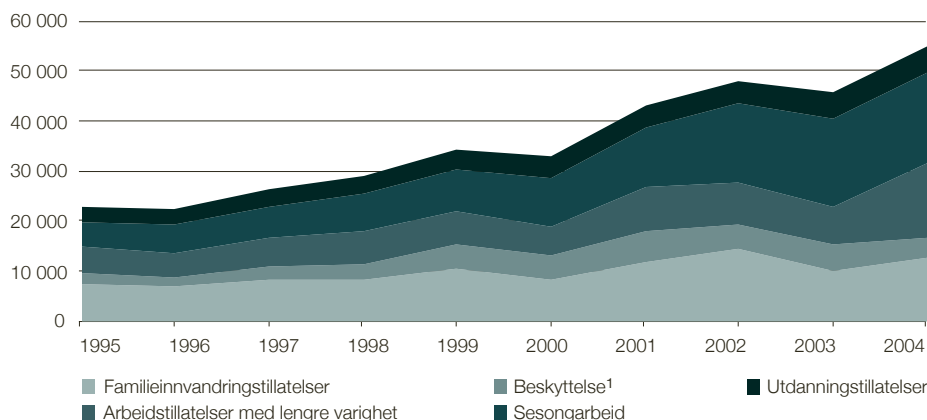
Arbeid: Måten kan være legal eller illegal, motivet kan være både tvungen og frivillig

Offer for menneskehandel: Måten er illegal, motivet er tvungen

de relasjonene mange av oss etter hvert har til familie, venner, kollegaer og forretningsforbindelser i utlandet. Kortvarige arbeidsforhold er den viktigste årsaken til økt innvandring til landet. I 2004 bidro EU-utvidelsen og de økte mulighetene for arbeidsinnvandring som den

førte med seg, til en økning på 40 prosent i antall arbeidstillatelser til borgere av de nye EU-landene. Målt i antall mennesker utgjør flyktningene en mindre andel av den totale migrasjonen til Norge.

Ulike typer tillatelser gitt 1995–2004



¹Beskyttelse omfatter her både overføringsflyktninger og personer som har fått opphold etter søknad om asyl. Dette vil si personer som har fått asyl, a:

Totalt ble det innvilget 32 900 nye arbeidstillatelser i løpet av 2004. I alt 25 300 arbeidstillatelser ble gitt til borgere av de nye EU-landene i 2004. Det er en økning på 40 prosent i forhold til 2003. Antall tillatelser etter spesialistregelverket gikk ned med mer enn en tredjedel, til 734.



Overgangsregler

Den europeiske union (EU) og Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) ble utvidet med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004. Norge innførte en overgangsordning for borgere fra åtte av disse landene (alle bortsett fra Kypros og Malta). Overgangsreglene innebærer at borgere av de landene som omfattes av ordningen, fortsatt må ha oppholds- og arbeidstillatelse for å kunne være ansatt hos en norsk arbeidsgiver, men at det for disse er enklere og rimeligere å få søknaden behandlet enn det er for borgere av land utenfor EU/EØS-området.

EU/EØS-utvidelsen og eventuelle følger for arbeidsinnvandringen stod i fokus for debatten på arbeidsinnvandringsområdet i 2004 både i det politiske livet, i mediene og i UDI. Debatten gikk høyt både i Norge og i Europa for øvrig. 1. mai 2004 ble ti nye land medlemmer av EU, og dermed også en del av EØS-samarbeidet. Norge innførte overgangsordninger overfor åtte av de ti nye landene: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Reglene innebærer at arbeidstakere fra de nye medlemslandene må ha arbeidstillatelse før de begynner å arbeide, og at lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til tariff eller regulativ der slike avtaler foreligger. Tilsvarende skal lønn i "uregulerte" arbeidsforhold svare til lønn som er normal for det aktuelle stedet og yrket.

I 2004 ble det gitt 25 100 førstegangs arbeidstillatelser, fire av fem etter overgangsregelverket. De tre største opprinnelseslandene i denne sammenhengen var Polen (16 000), Litauen (6 000) og Latvia (1 200). De tillatelsene som er innvilget i henhold til overgangsreglene, dreier seg hovedsakelig om kortvarige tillatelser i forbindelse med sesongarbeid i landbruket. Majoriteten av de innvilgede EØS-tillatelsene til borgere fra disse åtte nye medlemslandene er slike kortvarige tillatelser;

62 prosent av dem hadde en varighet på inntil tre måneder. Interessen framover knytter seg til hvor mange arbeidstakere fra de nye medlemslandene som etablerer seg i Norge på lengre sikt.

Konklusjonen så langt når det gjelder overgangsordningene, er at de ikke har hatt noen dempende effekt på arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene. UDI mener dessuten at enkle og raske rutiner har bidratt til at mange som ellers kunne ha valgt å arbeide uten å registrere seg, valgte å arbeide lovlig. I forbindelse med EU/EØS-utvidelsen ble det forventet at direktoratet, i tillegg til å overvåke konsekvensene på eget område, også skaffet oversikt over virkningene på området til andre viktige etater/organisasjoner som blir berørt av utvidelsen og overgangsreglene. UDI utga en egen rapport om dette mot slutten av året.

Stor innsats for raskere saksbehandling
Utlendingsdirektoratet fikk i forkant av EU-utvidelsen klare politiske signaler om at søknadene måtte behandles svært raskt. Direktoratets evaluering viser at saksbehandlingstidene har vært meget korte, og at omstillingen fra politiets og Utlendingsdirektoratets side er gjennomført på en svært vellykket måte.



Ben (40) er overlege, har doktorgrad i medisin og jobber på Radiumhospitalet i Oslo som patolog og kreftforsker.

- Jeg kom til Norge i 1998 for å jobbe som assistentlege, men har siden spesialisert meg som patolog, forteller Ben, som har medisin-utdanning fra hjemlandet Israel.

- Jeg hadde lyst til å jobbe i et annet miljø, og siden jeg hadde bekjente i Norge, var det naturlig å søke om arbeidstillatelse her.

- Jeg jobber hovedsakelig med kreft-diagnostikk på pasientmateriale ved å studere biopsier (vevsprøver eller organer som fjernes fra pasienter). I tillegg jobber jeg med forskning på eggstokk-kreft.

- Det er klart det følger en del utfordringer med å arbeide og bosette seg i et annet land. Det er mange kulturelle forskjeller, men har man en åpen innstilling, hjelper det. For meg har det vært en god opplevelse å arbeide i Norge. Jeg trives og er fornøyd, forteller overlegen.

Mot slutten av 2004 fordelte saksbehandlingstiden seg slik:

- 60 % av sakene var ferdige etter 1 dag
- 70 % av sakene var ferdige etter 2 dager
- 80 % av sakene var ferdige etter 5 dager
- 90 % av sakene var ferdige etter 14 dager

Når det gjelder saksbehandlingstiden for øvrig, har UDI i løpet av 2004 brukt mye ressurser på å redusere antallet ubehandlede saker. Resultatet er at antall ubehandlede saker gikk ned med 40 prosent. Videre satsing på rask og effektiv behandling av ukompliserte saker vil, sammen med arbeidet for enda bedre service, stå i fokus for UDIs arbeid med arbeidstillatelser og andre oppholdssaker i 2005.

Laveste antall spesialister siden kvoten ble innført

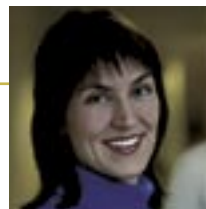
I 2002 ble regelverket for spesialistinnvandring myket opp. Blant annet falt kravet om at det ikke måtte finnes annen innenlandsk arbeidskraft, bort. Formålet med endringene i regelverket har vært å gjøre det enklere for norske bedrifter å rekruttere kompetanse fra utlandet. I forbindelse med regelendringene ble det innført en kvote for spesialister på inntil 5 000 personer årlig.

I en rapport utarbeidet av Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)¹ på oppdrag fra UDI i 2004 ble følgende konklusjoner trukket:

- Norge møter stor konkurranse fra andre land om arbeidskraften
- Norske myndigheter er for dårlige til å markedsføre både spesialistordningen og Norge i mulige spesialistland
- Selskaper må jobbe mer aktivt for å trekke til seg utenlandske spesialister, og gjøre det mer kjent at regelverket for spesialister er myket opp

Totalt 747 personer fikk innvilget spesialisttillatelser i 2004. Siden 2000 har Norge tatt imot i overkant av 4 500 spesialister. Med spesialister menes her faglært arbeidskraft som er tilbudt arbeid i Norge. Den største gruppen av søkere etter spesialistbestemmelsen er håndverkere: snekkere, tømrere, malere og murere. Andre store grupper er helsepersonell og ingeniører.

De fem største landene når det gjelder spesialisttillatelser i 2004, var Polen, USA, Filippinene, Russland og Serbia og Montenegro.



Navn: Anna Katarina Grova

Alder: 35 år

Utdanning: Jurist

Har jobbet som rådgiver i fire og et halvt år i Oppholdsavdelingen i Arbeids- og utdanningsenheten. Jobber med søknader om arbeidstillatelse fra hele verden, men først og fremst fra EU.

- Det beste med jobben er at det hele tiden er nye utfordringer og nye problemstillinger å bryne seg på. Jeg jobbet i fjor vår med EU-utvidelsen og overgangsreglene for de nye EU-landene. Det var morsomt å bli med i et prosjekt hvor vi måtte svare på høringsuttalelser og avklare mange prinsipielle problemstillinger i forhold til regelverket. Det dukker stadig opp nye tilfeller som verken lovgiver eller vi har tenkt på. Dette medfører at arbeidsdagene er veldig varierte. Den ene dagen jobber jeg med søknader som er åpenbare og ukontroversielle. Da får jeg mange saker unna. Neste dag kan det komme en søknad med ulike problemstillinger som må avklares før saken kan behandles. I tillegg gjør det gode arbeidsmiljøet og de hyggelige arbeidskollegene at UDI er et bra sted å jobbe.

Spesialist

En spesialist er en person som er fagutdannet eller har spesielle kvalifikasjoner som det er behov for i Norge. Hans eller hennes kvalifikasjoner må være nødvendige for den aktuelle virksomheten.

¹The Evaluation of the Results of the Introduction of the New Regime for Migration of Skilled Labour to Norway (Spesialistordningen). The Case of Ukraine.

Familiетilknytning er den viktigste årsaken til permanent innvandring til Norge. Antall familieinnvandrere holdt seg høyt i 2004, selv om færre fikk tillatelse til gjenforening med flyktninger etter at reglene ble skjerpet inn i 2003.



Fra gjenforening til innvandring

Begrepet familiegjenforening, som tradisjonelt har vært brukt i omtalen av all familierelatert innvandring, er ikke dekkende for alle oppholdstillatelser som gis på grunnlag av familietilknytning. Vel så ofte som gjenforening er det snakk om etablering av familieliv. UDI har valgt å bruke begrepet familieinnvandring som samlebegrep på familiegjenforening og familieetablering. Dette begrepet er også brukt i forslaget til ny utlendingslov som ble lagt fram i 2004.

Ett av fem ekteskap inngås med utlendinger

Statistisk sentralbyrås (SSBs) nyeste ekteskapsstatistikk (ekteskap inngått i 2003) viser at så mange som 22 prosent av ekteskapene som ble inngått det året, var mellom en person bosatt i Norge og en person bosatt i utlandet. 3 450 menn bosatt i Norge giftet seg med utenlandske kvinner, mens 1 750 kvinner giftet seg med utenlandske menn. Kvinner fra Thailand (700 personer), Russland (400 personer) og Filippinene (270 personer) som giftet seg med menn med norsk bakgrunn, utgjorde de klart største gruppene i denne statistikken.

Flere fikk tillatelse i 2004

I 2004 ble det gitt 12 800 tillatelser til personer som søkte om familieinnvandring, mot 10 500 i 2003. 57 prosent av tillatelsene ble gitt til ektefeller, samboere eller partnere, mens 40 prosent ble gitt til barn. Bare 3 prosent ble gitt til andre familiemedlemmer. Tendensen var, som i SSBs ekteskapsstatistikk, at de som kommer til Norge på grunn av familieinnvandring, blir gjenforent med norske borgere. De ti landene det kom flest søkere fra i fjor, er i all hovedsak de samme som i 2003 (tall for 2003 i parentes):

Thailand	1 099	(780)
Irak	909	(940)
Russland	742	(797)
Somalia	689	(652)
Tyskland	563	(401)
Pakistan	496	(518)
Storbritannia	453	(330)
Filippinene	437	(396)
USA	423	(322)
Tyrkia	418	(445)

Kortere saksbehandlingstider

Et sentralt mål for UDI i 2004 var å redusere saksbehandlingstidene for alle typer oppholdssøknader, ikke minst for søknader om familieinnvandring. Oppholdsavdelingen fikk tilført nye ressurser, og det ble jobbet mye med å videreutvikle effektive saksbehandlingsrutiner. Det ble innført nye rutiner for prioritering av behandling av søknader fra barn som mangler omsorgspersoner i hjemlandet. I løpet av året ble det behandlet godt over 3 000 flere søknader om familieinnvandring enn det kom nye inn. Mange søknader behandles nå betraktelig raskere enn tidligere, men en betydelig mengde gamle og kompliserte saker gjør at saksbehandlingen i noen av disse sakene tar lang tid.



- Vi møttes da vi begge jobbet i bar i Madrid. Det tok bare noen måneder før vi begge skjønnte at vi kanskje ville noe mer enn bare å være venner...

- Vel, jeg visste det fra første øyeblikk! Jeg prøvde hardt å sjarmere deg i mange måneder og jeg tror hele Madrid la merke til det før det omsider virket på deg... Du kan være litt treg noen ganger, ler David.



Etter om lag to år sammen i Spania bestemte de seg for å dra til Norge. De har nå bodd i Norge i ett år, har akkurat kjøpt ny leilighet på Grünerløkka og gleder seg veldig til å flytte. David går på norskkurs og jobber i bar om kvelden. Etter hvert som norsken kommer litt på plass håper han å finne seg en annen jobb, gjerne innen salg.

- Jeg vet at det er viktig å lære seg norsk. Det er ikke alltid lett. De fleste nordmenn snakker så bra engelsk at selv om jeg prøver noen ganger, ender vi likevel ofte opp med å snakke engelsk, sier David.



- Du kan i alle fall mye mer enn da du kom for ett år siden! Jeg synes du er flink jeg, og så har du verdens søteste engelske aksent, sier Kristine.

- Heldigvis er det ikke så langt til England, så vi reiser dit en del for å besøke både familie og venner. Davids foreldre har allerede vært i Norge fire-fem ganger og stortrives her.

Fra 1. desember 2004 ble antallet enheter som behandler søknader om familieinnvandring, utvidet fra to til tre. Selv om ikke flere personer er satt til å behandle søknader om familieinnvandring, regner UDI med at økt spesialisering vil føre til bedre effektivitet. Det jobbes kontinuerlig med å utvikle mer effektive prosedyrer som sikrer at ukompliserte saker kan behandles raskt og smidig.

Arbeid mot misbruk av regelverket
Ved siden av å sikre rask og smidig vurdering av om en person oppfyller kravene for å få en tillatelse til familieinnvandring, skal Utlendingsdirektoratet motvirke misbruk av regelverket. Avveiningen mellom effektivitet og grundighet er en daglig utfordring for UDIs medarbeidere.

Misbruk er som regel knyttet til falske opplysninger om familierelasjoner. Utlendingsmyndighetene avdekker hvert år flere saker hvor norske borgere gifter seg med utlendinger bare for å sikre personen en oppholdstillatelse. Siden det er retten til familieliv som er grunnlaget for reglene om familieinnvandring, gir ikke et proformaekteskap rett til oppholdstillatelse.

Et tvangsekteskap er et ekteskap som er inngått i strid med én eller begge parters frie vilje. Utfordringen for UDI i slike saker er ofte å skille mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap. Mens tvangsekteskap er straffbart etter straffeloven § 222, er arrangerte ekteskap fullt lovlig. Hvis et ekteskap er inngått ved tvang, vil en søknad om familieinnvandring bli avslått.

Både proformaekteskap og tvangsekteskap kan være vanskelig å avdekke, og arbeidet med denne typen saker krever betydelige ressurser.



Navn: Sabir Bailli

Alder: 42 år

Utdanning: Cand.philol. fra Universitetet i Oslo, fransk hovedfag.

Ansatt som rådgiver i UDI i fire og et halvt år.

Jobber med familieinnvandring fra Eritrea, Etiopia, Somalia, Kenya, Uganda, Irak, Jordan, Syria, Pakistan og Afghanistan

- Arbeidsdagen min handler om å gjennomgå og behandle søknader om familieinnvandring, besvare spørsmål fra brukere og diskutere faglige spørsmål med mine kolleger. Noe av tiden går også med til veiledning og opplæring av nye kolleger. Jeg har stor respekt for jobben fordi den handler om mennesker og menneskeskjebner. Det er spennende å jobbe i UDI. Oppholdsavdelingen ble nylig omorganisert for å effektivisere saksbehandlingen. Som følge av dette fikk blant annet jeg flere nye land å jobbe med, og det er interessant og utfordrende. Jeg må sette meg inn i disse nye områdene samtidig som jeg må finne en balanse mellom effektivitet og kvalitet. Det er også verdifullt å kunne bruke kunnskapen sin aktivt i jobben. Jeg behersker fransk og arabisk, og det er nyttig i saksbehandlingen. I tillegg har jeg en del kunnskap om landene jeg behandler søknader fra, og det er ofte til god hjelp.

2004 vil bli husket som et merkeår for integrering av flyktninger i Norge. Fra 1. september ble introduksjonsordningen obligatorisk for alle kommuner. Året var også preget av at antallet asylsøkere nær ble halvert i forhold til 2003.



Om lag 3 450 personer fikk asyl, beskyttelse eller opphold av humanitære årsaker etter å ha søkt om asyl i Norge i 2004. De største nasjonalitetene var Russland (tsjetsjenere), Somalia, Irak og Afghanistan. I tillegg innvilget Norge opphold til 750 overføringsflyktninger. Den største gruppen kom fra Burma/Myanmar. De siste seks årene har antall personer som får beskyttelse i Norge, ligget jevnt på mellom 4 000 og 5 000 personer. Innvilgelsesandelen i asylsaker økte fra 29 prosent i 2003 til 40 prosent i 2004. At innvilgelsesprosenten stiger mens antallet søkere faller, er en konsekvens av at norske myndigheter har lyktes i å begrense tilstrømningen av personer uten beskyttelsesbehov.

Europeisk trend og særnorske tiltak

Nedgangen i antall asylsøkere til Norge er del av en europeisk trend. Det er færre konflikter i Europas nærområder. Videre begynte fingeravtrykksregisteret Eurodac og Dublin-samarbeidet, som skal bidra til å forhindre at personer reiser fra land til land i Europa og søker om asyl, å virke for fullt i 2004. Nedgangen i Norge var imidlertid såpass mye større enn i andre land at det ikke kan være tvil om at tiltakene norske myndigheter har satt i verk i Norge, også har bidratt til at det kommer færre asylsøkere til landet.

Dublin-samarbeidet

Dublin-konvensjonen fastslår hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Landene som har signert konvensjonen forplikter seg til at dersom en asylsøker har søkt asyl i et av landene skal vedkommende sendes tilbake til dette landet. I forbindelse med denne konvensjonen er det nå tatt i bruk ny teknologi og innført skjerpede rutiner i samarbeidet mellom Schengen-landene. I dag tar det bare minutter å fastslå om en asylsøker tidligere har søkt asyl i et annet land. I tillegg går det raskere å tilbakeføre asylsøkere til det landet som er ansvarlig for å behandle søknaden deres. Andelen asylsaker som ble henvist til behandling i andre land i tråd med reglene i Dublin-konvensjonen, økte fra 20 prosent i 2003 til 26 prosent i 2004.

48-timersprosedyre

Fra 1. januar 2004 ble det innført en 48-timersprosedyre for antatt grunnløse asylsøknader. Dette tiltaket førte til at antallet asylsøkere fra land som i utgangspunktet anses som trygge, gikk ned med rundt 75 prosent i forhold til 2003. 200 asylsøknader ble behandlet etter denne prosedyren i løpet av året, alle innen fristen på 48 timer.

Ny advokatordning

Fra 1. januar 2005 innføres ny advokatordning for asylsøkere. Den nye ordningen innebærer at de aller fleste personer som registrerer seg som asylsøkere hos politiet, ikke lenger har rett til advokatbistand i første instans i behandlingen av asylsøknaden. Asylsøkere vil imidlertid få inntil fem timers fri advokatbistand fra Utlendingsdirektoratet ved avslag på asylsøknad om man ønsker å klage på vedtaket.

Aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere

Ordningen med aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere ble innført i 2003, etter at det hadde blitt et økende problem at voksne søkte asyl som barn for lettere å få opphold i Norge. Fra 2003 til 2004 sank antallet asylsøkere oppga å være under 18 år, med over 50 prosent. Resultatene fra aldersundersøkelsene viste at hele 80 prosent av dem som ble undersøkt, var over 18 år. Aldersundersøkelsene gjør at UDI lettere kan skille voksne fra barn. For UDI er det viktig å gi et riktig og tilpasset botilbud og følge opp barn. Barn som kommer til Norge uten omsorgspersoner skal blant annet ha annen omsorg enn voksne, og de har rett til en særskilt skjerming. De skal også ha annen oppfølging etter bosetting i en kommune.

Bortfall av botilbud

Fra 1. januar 2004 mistet personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden, retten til å bo i asylmottak. Hensikten med ikke å gi kost og losji til disse personene er å styrke respekten for asylinstituttet og underbygge plikten til å forlate Norge overfor dem som har fått avslag. I løpet av året fikk 600 personer brev om at de måtte forlate mottakene. Barnefamilier og enslige mindreårige som får avslag på sin asylsøknad er ikke omfattet av ordningen, og kan bo i mottak inntil de faktisk reiser tilbake til hjemlandet.



Florence (28) og familien hennes kommer fra Liberia, men har bodd i flyktingleir i Sierra Leone i flere år.

19. mars 2004 kom de til Norge og sitt nye hjem, et rekkehus i Stange i Hedmark. Et par uker senere startet forberedelsene til introduksjonsprogram for Florence og broren David (20). Nå går de sammen på et helsekurs som en del av introduksjonsprogrammet. "Helsenorsk" er et av hovedtemaene, og allerede i høst var Florence i arbeidspraksis på et sykehjem i Stange kommune.

- Arbeidspraksis er en fin måte å komme ut i det norske samfunnet på, sier hun.

- Jeg liker å gå på introduksjonskurs og synes det er en fin mulighet til å få en god start i Norge, men det er vanskelig. Særlig nå i begynnelsen, for alt foregår på norsk, forteller Florence på engelsk.

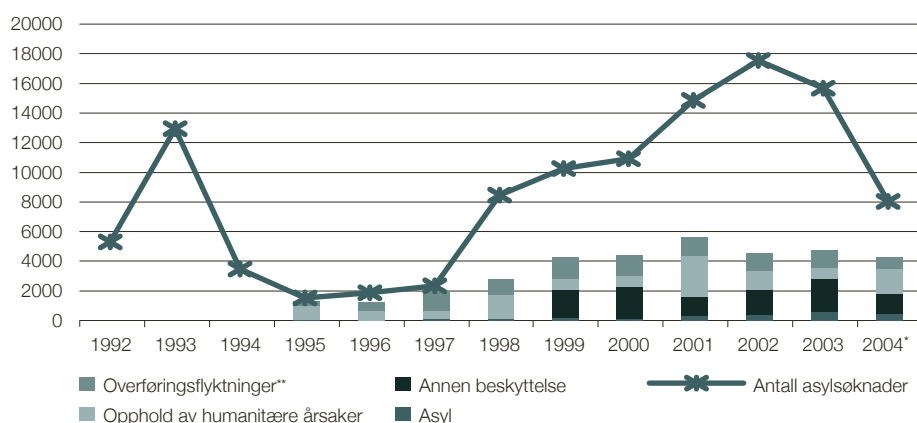
Nedlegging av asylmottak

Asylmottak er et frivillig botilbud for asylsøkere mens søknaden er til behandling. Reduksjonen i antall asylsøkere i 2004 førte til at behovet for asylmottak ble redusert. I løpet av året ble antallet asylmottak redusert fra 145 til 100, og antallet beboere sank fra 17 200 til 12 200. Mottakene drives av ulike driftsoperatører etter retningslinjer fra UDI. Driftsansvaret blir tildelt etter anbudsprinsippet.

Overføringsflyktninger

Norge er ett av rundt 15 land som hvert år tar imot en kvote overføringsflyktninger i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Dette er mennesker som har flyktet fra sitt hjemland, og som av ulike årsaker heller ikke er trygge i landet de har flyktet til. Sommeren 2004 besluttet regjeringen å øke kvoten for overføringsflyktninger fra 750 i 2004 til 1 000 i 2005.

Beskyttelse i Norge 1999–2004



*Inkluderer kun vedtak i 1. instans

**Innvilgelser fattet i 2004

Omgjøring i klageinstans er ikke inkludert i grafen.

Introduksjonsordningen

Mens UDI har ansvaret for flyktninger til søknaden er ferdig behandlet, er det kommunene som har ansvaret for flyktningene etter at de er bosatt. Fra 1. september 2004 ble det obligatorisk for kommunene å tilby introduksjonsprogram til flyktninger bosatt etter 1. september 2003. Dette skjedde etter mange års forberedelser med forsøksprosjekter i ulike kommuner og etter et prøveår der det var frivillig for landets kommuner å tilby introduksjonsprogram. Flyktningene i målgruppen fikk også plikt til å følge programmet de får tilbud om. Med introduksjonsprogrammet følger nemlig en introduksjonsstønad som er avhengig av deltakelse. Stønaden tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp. I praksis betyr det at det ikke lenger er sosialkontoret som er flyktningenes første møte med Norge.

Målgruppen for introduksjonsordningen er flyktninger mellom 18 og 55 år som er bosatt i kommunene etter avtale med UDI. Disse har rett og plikt til individuell opplæring i norsk og samfunnskunnskap og til tiltak som forbereder dem for arbeidslivet. Også familiemedlemmer som er gjenforent med flyktninger, har rett og plikt til introduksjonsprogram. Kommunene kan i tillegg velge å gi introduksjonsprogram til flere enn dem som er definert i loven.

Et introduksjonsprogram er et fulltidsprogram på inntil to år der flyktninger skal få en innføring i norsk språk og samfunnsliv og bli forberedt på å delta i yrkeslivet eller i ordinær utdanning. Ved utgangen av 2004 var om lag 4 600 personer i målgruppen for rett og plikt til introduksjonsordning. Målet med programmet er at nyankomne flyktninger raskest mulig skal bli økonomisk uavhengige og integrerte i det

norske samfunnet. Nasjonale standarder sikrer et bedre og mer likt tilbud over hele landet. Erfaringen så langt er at alle tjener på introduksjonsordningen. Samfunnet får raskere glede av flyktningenes ressurser, og flyktningene får raskere delta i norsk arbeids- og samfunnsliv.

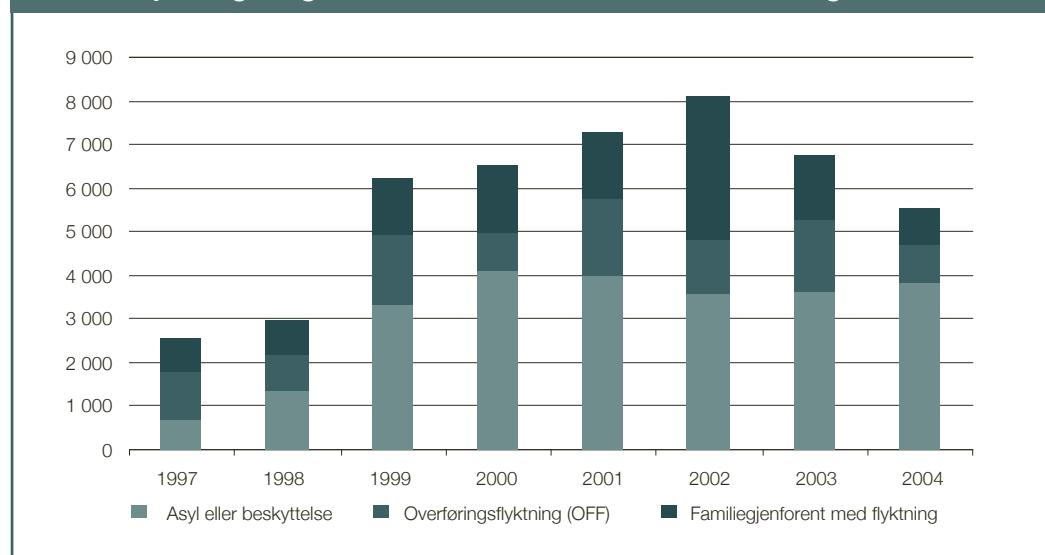
UDI brukte store ressurser på å innføre introduksjonsloven i 2004. Gjennom flere år har UDI hatt ansvaret for å sette i gang og følge opp forsøksprosjekter i kommunene. Bare de to siste årene før loven ble obligatorisk, fordelte UDI 60 millioner kroner til 228 kommunale prosjekter som støtte til videreutvikling og innføring av introduksjonsprogrammet. I løpet av 2004 hadde UDI opplæringsseminarer i alle regioner, og gjennomførte en stor informasjonskampanje om ordningen. Denne kampanjen vil fortsette i 2005.

Bosetting av flyktninger

4 700 flyktninger ble bosatt i norske kommuner etter avtale med Utlendingsdirektoratet i 2004. Det var ikke mange nok, og ved utgangen av 2004 ventet fortsatt over 2 000 flyktninger i norske asylmottak på bosettingsplass i en kommune. En vellykket samarbeidsaksjon mellom UDI, Kommunenes Sentralforbund og Husbanken for bosetting av enslige flyktninger, som det erfaringsmessig tar lengre tid å finne bosettingsplass til, gav i andre halvdel av 2004 gode resultater. I løpet av aksjonsperioden ble 953 enslige flyktninger bosatt. For første gang på svært lenge kom andelen enslige blant de bosettingsklare flyktningene i mottak under 50 prosent.

Behovet for bosettingsplasser i 2005 påvirkes i liten grad av nedgangen i antall asylsøkere. Basert på de prognosene som foreligger ved

Bosatte flyktninger og deres familier i kommunene etter kategori 1997–2004





Florences yngste bror Robert, sønnen William og niesen Mahawa går på skole.

- Barna trives godt på skolen, men vi skulle ønske at vi fikk praktisert norsken vår litt mer utenfor skolen. Vi har ikke blitt kjent med så mange nordmenn ennå, sier Florence.



I 2004 kom om lag 250 liberiske flyktninger til Norge som overføringsflyktninger. Hvert år tar Norge i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) imot en kvote flyktninger som ikke er trygge i de landene de har flyktet til. Disse kalles for overføringsflyktninger.



inngangen til året, er behovet for bosetting beregnet til 5 250 plasser. Bosettingsarbeidet blir en utfordring for UDI og kommunene også i 2005. I tillegg til bosetting av 4 700 flyktninger i kommunene, flyttet også om lag 800 familiegjenforente til flyktninger til kommunene.

Stor satsing på å utvikle tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

Enslige mindreårige er fellesbetegnelsen for alle barn og unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge. I løpet av 2003 og 2004 ble det igangsatt hele 26 prosjekter og utviklingstiltak som på ulike måter skal sikre oppfølgingen av enslige mindreårige og øke kompetansen hos de som arbeider med denne gruppen. I tillegg har UDI tatt initiativet til et tettere samarbeid med barnevernet for å kunne ivareta enslige mindreårige i mottak på en bedre måte. I 2005 vil det også være en særlig satsing på arbeidet for å oppspore foreldre slik at barn kan gjenforenes med sine omsorgspersoner i hjemlandet.

Informasjonsprosjekter for god integrering

I 2003 og 2004 tok Norge for første gang imot større grupper av flyktninger fra Liberia og Burma/Myanmar. For å bidra til en god integreringsprosess for disse gruppene i norske kommuner satte UDI i gang to informasjonsprosjekter hen-

holdsvis våren og høsten 2004. Det ble arrangert seminarer for kommunalt ansatte som jobber med flyktninger, og for involverte fra frivillig sektor i alle regioner hvor flyktningene bosettes. Her ble kunnskap om flyktningenes bakgrunn og tips for integreringsarbeidet formidlet. Det ble også gjennomført en stor medieoffensiv for å få ut kunnskap til allmennheten om flyktningene fra de to landene. Våren 2004 kom en undervisningspakke for ungdomsskoletrinnet om flyktningene fra Liberia. Den tar opp emner som flukt, det å være flyktning, kulturforskjeller og informasjon om Liberia. På nyåret 2005 kommer en tilsvarende pakke om flyktningene fra Burma/Myanmar. Tilbakemeldingene fra kommunalt hold har vært svært positive, og liknende informasjonstiltak vil bli vurdert satt i verk for aktuelle flyktninggrupper i 2005.

I Fafo-rapporten "Hvordan gikk det etterpå?", som ble publisert sommeren 2004, undersøkte man om flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogram, senere deltar i ordinært utdannings-, yrkes- og samfunnsliv i større grad enn flyktninger som har bodd i kommuner som ikke har tilbudt introduksjonsprogram. Forskerne konkluderte med at flyktninger som hadde deltatt i introduksjonsprogram, både kvinner og menn, var blitt raskere integrert i ordinært arbeids- og samfunnsliv og hadde raskere oppnådd økonomisk selvstendighet.

Målet for statens integreringsarbeid er at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Integrering er en gjensidig prosess som stiller krav til både innvandrere og det norske samfunnet.



UDI bruker ulike virkemidler i dette arbeidet: Kartlegging, dokumentasjon og rapportering, utvikling av modeller, forskning og utprøving, opplæring og informasjon, dialog med minoritetsgrupper og bruk av ulike tilskuddsordninger.

Arbeidet mot rasisme

Arbeidet mot rasisme og diskriminering foregår gjennom samarbeid mellom UDI og ulike frivillige organisasjoner, gjennom råd og veiledning til offentlig ansatte og ved bruk av tilskuddsordninger. Kartlegging, dokumentasjon og rapportering av innvandrernes egen opplevelse av rasisme og diskriminering i Norge er et viktig grunnlag for politikkutvikling. Tidligere har UDI sett på ulike arenaer hvor innvandrere og minoriteter har følt seg utsatt for rasisme og diskriminering, blant annet skole, bolig, arbeid og media. Kildene har vært innvandrere som forteller om sine opplevelser.

I 2004 jobbet UDI med å kartlegge forholdet mellom lokalsamfunn og beboere i asylmottak. Mottaksbeboere, lokalbefolkning, bosatte innvandrere, mottaksansatte og kommunalt ansatte i seks forskjellige kommuner ble intervjuet. Hensikten var å se på hvilke konflikter som eksisterer mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning, og hvilke årsaker som ligger bak.

Videre var hensikten å se på hva kommunen og mottaket gjør for å forebygge og/eller løse opp i eksisterende konflikter. Resultatene fra undersøkelsen vil gi viktig kunnskap til framtidig forebyggende arbeid i forbindelse med etablering og drift av asylmottak i kommunene.

Tilpasning til mangfold i offentlige tjenester

Migrasjon betyr nye utfordringer, også for det offentlige tjenesteapparatet. Brukerne av kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester er ikke lenger en homogen gruppe mennesker med samme kulturelle og språklige bakgrunn. UDIs arbeid med å kartlegge innvandrernes opplevelse av diskriminering og rasisme har vist at integrering og mangfold stiller nye krav til det offentlige. Dersom tjenestene som ytes skal oppleves som likeverdige av brukerne, er tjenesteapparatet og de som jobber der nødt til å tilpasse seg den nye virkeligheten.

Tilpasning til mangfold betyr blant annet å heve kompetansen i tverrkulturell forståelse og kommunikasjon hos ansatte og å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn for bedre å imøtekomme behovene fra brukere med minoritetsbakgrunn. Videre innebærer det riktig og tilstrekkelig bruk av tolk, oversatt og tilrettelagt informasjon på flere språk enn bare



De er 14 og 15 år gamle, spiller basket, bor i Oslo og er kompiser. At de har røtter i tre forskjellige verdensdeler, tenker de sjelden over.

- Ikke egentlig. Det har alltid vært sånn. Mange av vennene mine kommer fra andre steder.

- Det er fint å ha venner som har bodd i andre land sånn som jeg. Det betyr at vi har noe felles.

bokmål og nynorsk, og en arbeidsmiljøpolitikk som ivaretar en multikulturell arbeidsplass.

Mer mangfold – bedre metoder

Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering for 2002-2006 har gitt UDI ansvaret for et eget forsøks- og utviklingsprogram. Dette programmet skal oppsummere erfaringer fra arbeidet med å styrke mangfoldsperspektivet i det offentlige. Det skal dessuten framskaffe ny kunnskap og utvikle metoder og verktøy som offentlige instanser kan benytte for å styrke den flerkulturelle kompetansen i egen virksomhet. Dette gjøres i hovedsak gjennom økonomisk eller faglig støtte til eksterne aktører som utvikler metoder og verktøy for å forankre og styrke mangfoldsperspektivet i deres organisasjon og virksomhet. Metodene og verktøyene kan senere spres til andre virksomheter.

UDI er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig tjenesteyting. UDI har initiert tolkeutdanning ved universiteter og høyskoler og driver opplæring av fagpersoner og tjenestemenn i bruk av tolk. Direktoratet har også ansvaret for et nasjonalt tolkeregister og for tospråklig testing av potensielle tolker. Samlet skal disse tiltakene bidra til å heve kvaliteten på tolkingen og styrke partenes rettssikkerhet.

Tiltakene skal også bidra til at menneskerettighetskonvensjonen blir overholdt.

Kontakt og dialog med lokale innvandrer miljøer

Et viktig virkemiddel i UDIs arbeid med inkludering og mangfold er å støtte driften av lokale innvandrersamfunnsorganisasjoner og frivillig flerkulturell virksomhet i lokalsamfunnet. Støtte gis gjennom en tilskuddsordning som forvaltes av fylkeskommunen. Målet er å bidra til aktiv samfunnsdeltakelse, flerkulturelt mangfold og dialog mellom etniske grupper og mellom minoritet og majoritet i lokalsamfunnet. Det er et mål at organisasjonene skal bli engasjert i integreringsarbeid på egne premisser, og at de skal utforme og gjennomføre tiltak som fremmer mangfold og inkludering.

Som et ledd i dette arbeidet arrangerer UDI konferanser hvor representanter for innvandrersamfunnsorganisasjoner kan møtes og danne nettverk. En slik konferanse ble avholdt i Trondheim i september 2004 i samarbeid med Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Ett av temaene som ble tatt opp, var hvordan ulike nettverk kan gi økt kompetanse og større gjennomslagskraft.



Navn: Inger Axelsen

Alder: 55 år

Utdanning: Sosiolog

Saksbehandler i UDI i åtte år, arbeider i Integreringsavdelingen. Jobber "litt med alt" innenfor integreringsfeltet: forskning og utvikling, introduksjonsordningen, tvangs-ekteskap, rapportering og utredninger.

- Jeg trives i UDI på grunn av gode kolleger og et faglig spennende miljø. Arbeidsoppgavene våre blir sjelden rutinepreget, og det er aldri kjedelig å jobbe i Integreringsavdelingen. Hva vi konkret jobber med, varierer fra år til år. Det krever at vi stadig må sette oss inn i nye saksfelt. I tillegg kan en ikke unngå at fagområdet påvirker en som privatperson. Møter med personer fra andre kulturer og med en annen erfaringsbakgrunn tvinger ofte fram en refleksjon over eget ståsted og egne oppfatninger, alt det tilvante som vi ellers ikke stiller spørsmål ved. Det mest positive på integreringsfeltet i året som gikk, er etter min oppfatning politikernes uttalte ønske om å styrke dette arbeidet gjennom en bedre organisering. Av konkrete prosjekter/tiltak var innføringen av introduksjonsloven det største som skjedde i 2004.

Integreringstilskudd

Kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med UDI, får et statlig tilskudd som er fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet. Tilskuddet skal dekke kommunens utgifter til integrering av flyktningene de første fem årene. I 2004 var tilskuddet på kr 393 000 fordelt på de fem årene. I tillegg utbetales særskilte tilskudd for grupper som eldre, funksjonshemmede og enslige mindreårige. I 2005 er tilskuddet økt til kr 432 000 for voksne og kr 412 000 for barn. Samtidig er retten til integreringstilskudd fjernet for personer som får familiegjenforening med bosatte med opphold på humanitært grunnlag.

Bosettingstillatelse, krav og forventninger
På samme måte som det stilles krav til det norske samfunnet for at vi skal få et velfungerende flerkulturelt samfunn i Norge, stilles det krav til den enkelte innvandrere. Dette er ikke minst knyttet til at det forventes at innvandrere som bosetter seg i Norge, lærer seg norsk språk og skaffer seg innsikt i norsk samfunnsliv. I 2004 besluttet Stortinget etter forslag fra regjeringen at det skal innføres krav om at innvandrere må gjennomføre minimum 250 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap for å kunne få bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse) og senere norsk statsborgerskap.



Navn: Alfredo Zamudio

Alder: 44 år

Utdanning: Cand.mag. med medisinske fag. Skriver nå mastergradsoppgave om voldens sosiolingvistikk i Colombia.

Rådgiver i UDI ved regionkontor Øst. Har jobbet i UDI i seks måneder. Har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere ved Vårli og Vardåsen mottak.

Har tidligere jobbet som kontorsjef i Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, rådgiver i Røde Kors, leder for Menneskerettighetshuset. Forskningsopphold ved Fletcher School of Law and Diplomacy i USA.

- Jeg ble ansatt i UDI i september 2004 for å organisere en erfaringskonferanse om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Responsen var overveldende. På litt over en uke fikk vi 320 påmeldinger, og vi måtte si nei til mer enn hundre til. Jeg har få like dager, og jeg gleder meg til å komme på jobb. Det er et privilegium å bruke min erfaring og arbeidsevne til å bistå barn og unge enslige asylsøkere og flyktninger. Et godt eksempel på det var da vi med god hjelp av Nic Waals Institutt tilrettela psykologisk bistand til barn fra Sri Lanka og de ansatte ved asylmottaket på Vårli, kun tre dager etter flodbølgen i Sørøst-Asia. Det er bra å være allsidig for å forstå et samfunn som er i kontinuerlig endring. Jeg ser arbeidet mitt i UDI som en mulighet til å bruke min innsikt i menneskerettigheter, sosiale endringsprosesser, kommunikasjon, konfliktløsning og ikke minst det humanitære perspektivet. Ellers fokuserer jeg på min egen bakgrunn som migrant og hvordan jeg er med på å omdefinere begrepet norsk.

Biblioteket

UDIs bibliotek er en sentral kunnskapsbase for ulike migrasjons- og integreringsspørsmål. Bibliotekets samling omfatter om lag 18 400 bind og hadde 3 600 utlån i 2004. Boksamlingen omhandler alle aspekter ved innvandringen, først og fremst til Norge, men også den øvrige vestlige verden. Asyl- og flyktningrett, menneskerettigheter, integrering, rasisme og Norge som flerkulturelt samfunn er de viktigste fagområdene, ved siden av bakgrunnsinformasjon om flyktningproduserende land.

I tillegg til å yte service overfor UDIs egne ansatte, Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsnemnda, er biblioteket tilgjengelig for eksterne brukere. Åpningstiden for eksterne brukere er mandag, tirsdag og onsdag mellom klokken 09.00 og 14.30 eller etter avtale.
<http://www.udi.no/bibliotek>

Oppretting av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsket å vurdere ulike muligheter for å styrke integreringsarbeidet og sette fokus på langsiktig integrering. En rapport fra konsulentfirmaet PLS Rambøll Management med forslag til omorganisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet ble overlevert departementet i august 2004.

I desember 2004 bestemte regjeringen seg for at det skal opprettes et nytt direktorat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, fra 1.1.2006. Det nye direktoratet skal ha en

faglig tyngde innen integrering og mangfold og skal fungere som koordinerende instans i forhold til andre direktorater. Direktoratet skal være tydelig underlagt politisk styring, og vil arbeide med strategier for å utvikle det gode, flerkulturelle samfunnet. En annen viktig oppgave for direktoratet vil være å samordne gjennomføringen av integreringspolitikken og politikken for inkludering og mangfold på direktoratsnivå. UDI skal bistå både KRD og det nye direktoratet med kunnskap og erfaring under etableringsprosessen. Det nye direktoratet vil ha egne regionale enheter som i utgangspunktet vil bygge på UDIs nåværende regionstruktur.

Viktige overordnede beslutninger og signaler

Det ble fattet flere viktige beslutninger og lagt fram viktige signaler fra myndighetene på integreringsfeltet i 2004:

- Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.
- Odelstingsproposisjon nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). Regjeringens forslag til ny lov mot etnisk diskriminering.
- Odelstingsproposisjon nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Regjeringens forslag til nytt felles håndhevningsapparat mot diskriminering på ulike grunnlag.
- Regjeringen besluttet å styrke det offentlige integreringsarbeidet gjennom å opprette Integrerings- og mangfoldsdirektoratet f.o.m. 1.1.2006.
- Regjeringens mål for asylpolitikken er å gi beskyttelse til flyktninger. Samtidig var det et viktig mål å redusere tilstrømningen av asylsøkere uten beskyttelsesbehov i 2004.

Hvem jobber i UDI

UDI hadde 783 årsverk i 2004. UDI er en kompetansebedrift, der 576 medarbeidere har embetseksamen. Hovedtyngden av UDIs tilsatte er i aldersgruppen 30-40 år, totalt 340 personer. Om lag 550 av medarbeiderne har vært i UDI i mindre enn fem år. Blant de ansatte har 14,1 prosent minoritetsbakgrunn¹. Sykefraværet i 2004 var på 7,3 prosent, noe som er en nedgang på 0,8 prosentpoeng sammenlignet med 2003.

Likestilling i UDI

523 av de ansatte i UDI er kvinner, noe som tilsvarer to tredjedeler. 260 av de ansatte er menn. Kvinneandelen i ledelsen er på 37,5 prosent. Toppledergruppen følger opp likestillingsperspektivet i organisasjonen.

	Menn	Kvinner	Totalt
Toppledere	5	3	8
Mellomledere	14	20	34
Regionledere	8	4	12
Saksbehandlere	192	411	603
Kontortilsatte	41	85	126
Til sammen	260	523	783

Grønn stat i UDI

UDI har innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystem i virksomhetsplanlegging. UDI har foretatt en kartlegging av virksomhetens påvirkning på det ytre miljø. Kartleggingen har omfattet avfallshåndtering, papirbruk og renhold. Det er etablert miljøpolitikk og miljømål. På bakgrunn av disse og kartleggingen har UDI satt opp en handlingsplan som følges opp i 2005.

¹ Definisjonen er personer med to utenlandsfødte foreldre, utenom Norden.