

Migrasjon på den internasjonale dagsorden

Begrepet *migrasjon* dekker både frivillig og ufrivillig, lovlig og ulovlig bevegelse over landegrensene. Det er mange årsaker til at mennesker flytter på seg. Studenter, arbeidsmigranter, flyktninger og ofre for menneskehandel er alle deler av det internasjonale migrasjonsbildet.

Europeisk konferanse om oppholdssaker

I slutten av juni 2006 arrangerte UDI en konferanse for de europeiske migrasjonsmyndighetene (GDISC - General Directors' Immigration Services Conference) i Oslo: «Managed Migration». Dette var den første europeiske konferansen om oppholdssaker, og et ledd i det europeiske samarbeidet om spørsmål knyttet til migrasjon. Initiativet reflekterer det sterke internasjonale fokuset som nå retter seg mot student- og arbeidsinnvandring, familiegjennforening og annen midlertidig innvandring. Blant temaene for konferansen var samfunnskonsekvenser av migrasjon, arbeidsinnvandringsprogrammer for høykvalifisert arbeidskraft, DNA-testing, biometri, verifisering av dokumenter, ulovlig innvandring og familieinnvandring. Representanter fra 32 land deltok på konferansen.

Hva er migrasjon?

Migrasjon er et flerdimensjonalt fenomen som blant annet inkluderer behov for arbeidskraft, økonomisk og demokratisk utvikling, handel, integrering, familieinnvandring, menneskerettigheter, samfunnssikkerhet og bekjempelse av illegal innvandring.

Migrasjon er et hyppig diskutert tema. Det er ikke lenger et spørsmål om et land skal ha innvandring, men hvordan samfunnet håndterer tilstrømmingen av migranter. Hvert land må utvikle en klar migrasjonspolitik som ser sammenhengen mellom de ulike dimensjonene i migrasjon.

Håndtert på riktig måte kan migrasjon ha positive effekter på det økonomiske og sosiale livet i hvert land og region. Samtidig representerer migrasjon store utfordringer for de fleste samfunn.

Internasjonalt arbeid

I oktober 2005 offentliggjorde Den globale kommisjonen for internasjonal migrasjon (GCIM) sin rapport om migrasjon på oppdrag fra FN. Rapporten belyser alle aspektene ved migrasjon og har blitt et referanseverk for mye av arbeidet som har blitt gjort nasjonalt og internasjonalt siden den gang. Blant annet har EU-kommisjonen fulgt opp mange av temaene i en rekke meldinger om hvordan EU ønsker å håndtere internasjonal migrasjon.

Migrasjon og utvikling

Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling var i fokus i 2006. I Norge la en tverrdepartemental arbeidsgruppe med deltakere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norad og UDI fram rapporten «Migrasjon og utvikling – bedre sammenheng og samordning» i mai 2006. Det er et første skritt på veien til et videre samarbeid mellom berørte departementer og fageter. Målet er en håndtering av migrasjon som forsterker de positive effektene ved migrasjon og gjør de negative konsekvensene minst mulig.

Migrasjon kan bidra til utvikling i migrantenes hjemland blant annet gjennom penge- og kompetanseoverføringer. Registrerte pengeoverføringer alene utgjør nesten tre ganger så mye som offisiell utviklingshjelp, og anses å være en viktig effekt av migrasjon. Norge ønsker å arbeide for et best mulig system for pengeoverføringer slik at flest mulig benytter seg av offisielle kanaler, og slik at størst mulig del av pengene når fram til mottakere i utviklingsland.



Migranter opparbeider seg kunnskap som også kan overføres til hjemlandet. Norge ønsker å legge til rette for den kompetanseutvikling og -utveksling som skjer når mennesker beveger seg mellom forskjellige land. Det er derfor behov for å legge til rette for sirkulær og ikke-permanent migrasjon blant annet ved å utvikle et fleksibelt regelverk. Videre er det viktig med tiltak mot hjerneflukt (brain drain) slik at man unngår at fattige land tappes for menneskelige ressurser. Norge ønsker spesielt å arbeide mot hjerneflukt fra helsesektoren i utviklingsland.

Migrasjon i Europa

De siste fem årene har det skjedd betydelige endringer i EUs migrasjonspolitik og -håndtering som følge av den kraftige tilstrømmingen til Europa. I 2006 satte EU i gang en rekke tiltak innenfor migrasjonsfeltet. EU har blant annet fokusert på samarbeid med afrikanske land, ikke minst i forhold til migrasjonsstrømmene over Middelhavet, og arbeider derfor for å stimulere til økt samarbeid og dialog med disse landene.

Når det gjelder arbeidsmigrasjon, er det i EU blant annet fokus på en behovsbasert tilnærming til migrasjon (som for eksempel

faglærte og sesongarbeidere) samt en felles rettslig status for alle lovlige arbeidsmigranter. I tillegg vil man se nærmere på mulighetene for midlertidig og sirkulær migrasjon og problemstillingene knyttet til hjerneflukt.

Arbeid mot menneskehandel

Norge har lenge hatt sterkt fokus på menneskehandel og arbeider med tiltak knyttet til forebygging, beskyttelse og internasjonal straffeforfølgning. I desember 2006 lanserte regjeringen sin nye handlingsplan mot menneskehandel, og departementet vedtok også nye og utvidede regler om midlertidig opphold til antatte ofre. Blant annet ble den eksisterende ordningen med en refleksjonsperiode utvidet.

Konkret går UDIs arbeid mot menneskehandel i stor grad ut på å sikre at antatte ofre blir identifisert tidlig og får den oppfølging de har krav på innenfor direktoratets fagområde. Søknader om asyl, oppholds- og arbeidstillatelse til denne gruppen blir prioritert.

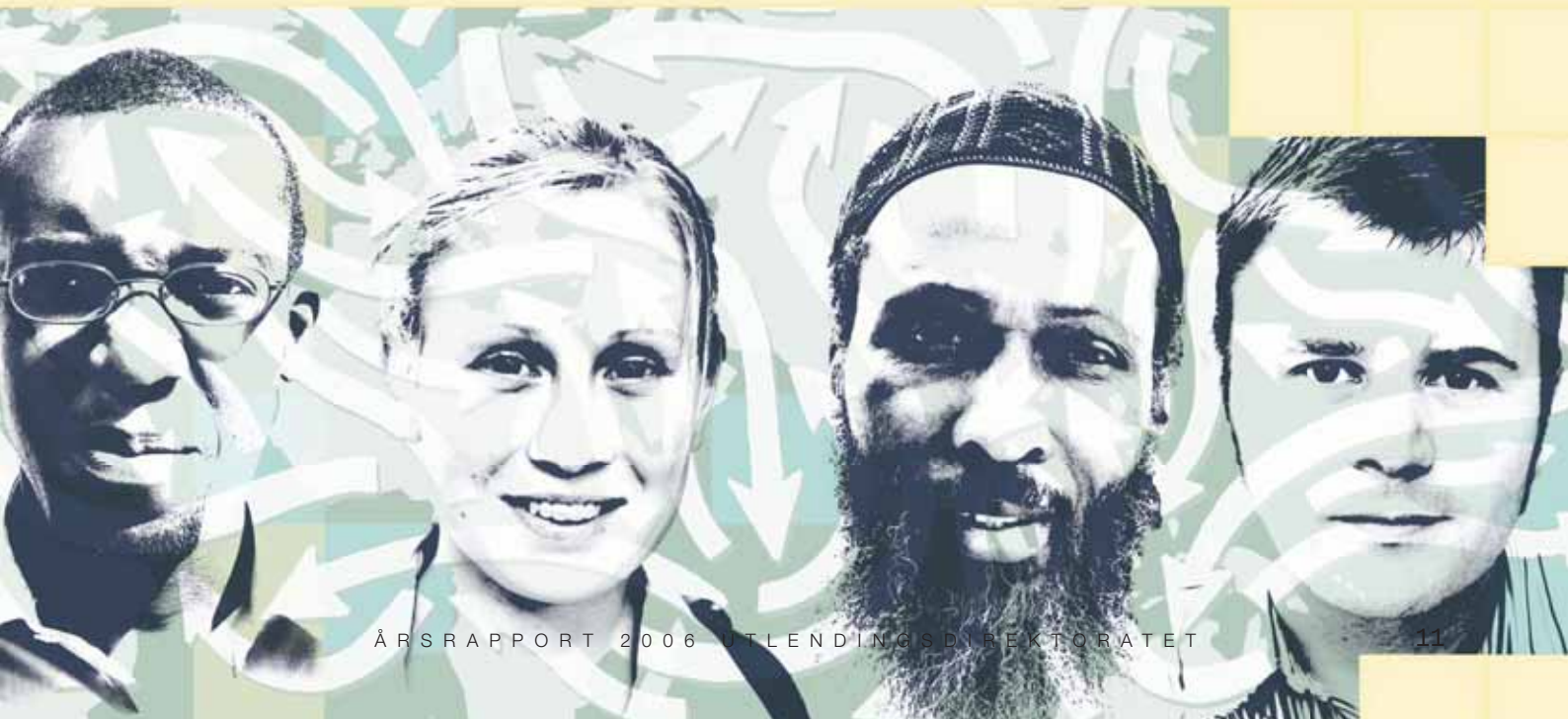
I 2006 ble det også lagt ned betydelig arbeid for å gi bistand og beskyttelse til antatte ofre i mottakssystemet. I samarbeid med mottak, politi, helsevesen og barne-

Tverrfaglig samarbeid

I løpet av 2006 arrangerte UDIs region- og mottaksavdeling fem seminarer om tverrfaglig samarbeid mot menneskehandel. Målgruppen var mottaksansatte, ansatte i barnevernstjenesten, politi og helsepersonell i vertskommunene, UDI, IMDi, Bufetat, utekontakt, krisesenter og frivillige organisasjoner.

vern har UDI jobbet aktivt for på en god måte å kunne ivareta enslige mindreårige asylsøkere som kan være utsatt for menneskehandel. Det er blant annet utviklet rutiner for å kunne gi mulige ofre beskyttelse, helseoppfølging og omsorg.

UDI har også opprettet fem mottaksplasser for tett oppfølging av asylsøkere over 18 år som kan være utsatt for menneskehandel. Målsettingen med disse plassene er blant annet å gi en oppfølging som dekker et individuelt informasjons-, omsorgs-, trygghets- og sikkerhetsbehov.



Land i fokus

Hvert år søker mange mennesker seg til Norge. Det er ulike grunner til at de kommer, og det er derfor viktig at UDI har kunnskap om landene de kommer fra.

I 2006 var det særlig Polen, Afghanistan, Irak, Libanon og Somalia som utmerket seg, enten ved å være i medienes søkelys, ved antall søkere eller begge deler.

Libanon

Fra 1975 til 1991 var Libanon herjet av borgerkrig. Nabostatene Syria og Israel var også tungt involvert i borgerkrigstiden, og Israel okkuperte deler av Sør-Libanon fram til mai 2000. Syria trakk sine militære styrker ut av Libanon våren 2005, men har fremdeles sterk innflytelse på sentrale deler av landets politikk.

Den 12. juli 2006 startet Israel omfattende angrep mot Libanon etter at Hizbollah skjøt raketter inn i Israel og tok to israelske soldater til fange. En våpenhvileavtale trådte i kraft 14. august og har med noen få unntak blitt overholdt. Om lag en million libanesere flyktet, men de fleste har nå returnert til hjemmene sine. I kjølvannet av krigen oppsto det en politisk maktkamp som foreløpig er uavklart.

Krigen sommeren 2006 medførte at UDI opprettet en informasjonstelefon for søkere og pårørende med tilknytning til Libanon. For å minimere belastningen for den enkelte søker ble saksbehandlingen tilpasset den spesielle situasjonen søkerne befant seg i. UDI prioriterte for eksempel hastesaker og lempet på kravene for å søke visum og familieinnvandring. Så lenge situasjonen varte, fattet ikke UDI vedtak som innebar plikt til å returnere til Libanon, heller ikke for personer med avslag på asylsøknaden.

Polen

Etter murens fall i 1989 mistet kommunistene i Polen makten i et delvis fritt valg. Partiet Solidaritet fikk flertall ved delvis frie valg og dannet regjering. I 2006 ble landet styrt av det nasjonalkonservative partiet Lov og rettferdighet (PiS) og den liberale Borgerplattformen (PO).

Polen har høy arbeidsledighet, og det utgjør landets største økonomiske problem.

Med medlemskapet i EU i 2004 fikk polske borgere lettere adgang til det norske arbeidsmarkedet. Polen sto for den største andelen arbeidstillatelser gitt utenlandske borgere i 2006. Om lag 21 200 fikk førstegangstillatelse og nær 17 500 fornyet arbeidstillatelse. Motivasjonsfaktorer for å arbeide i Norge kan være høy arbeidsledighet i hjemlandet, vårt høye lønnsnivå samt at man har familie og venner her.

Polen var også det landet det kom flest familieinnvandrere fra i 2006. Det ble gitt 1 700 tillatelser. De fleste ble forent med en polsk borger som jobber i Norge.

Irak

Fra 1979 til 2003 ble Irak styrt av Saddam Hussein. Hans regjeringstid var preget av undertrykkelse, mange konflikter og kriger.

I mars 2003 gikk en USA-ledet koalisjon til angrep på Irak, og Saddam Hussein ble styrtet.

Nord-Irak har hatt begrenset selvstyre siden 1992. Det var i en årrekke stridigheter mellom de to dominerende partiene i regionen, men etter våpenhvileavtalen i 1998 har regionen hatt en positiv utvikling med politisk stabilitet. Det forekommer ikke krigshandlinger, og sikkerheten er for tiden jevnt over god.

I sørlige og sentrale deler av Irak er situasjonen annerledes. Mange steder har konfliktene nådd borgerkrigsnivå. I 2005 og 2006 opplevde Irak en rekke angrep på sivilbefolkningen basert på religiøs og etnisk tilknytning.

Irakere har vært den største asylsøkergruppen de to siste årene, selv om antallet er lavere sammenlignet med strømmen på slutten av 90-tallet. Profilen på asylsøkerne har gradvis endret seg fra en hovedvekt av asylsøkere fra Nord-Irak på 90-tallet (se «Striden om MUF-erne» side 20) til flere fra andre deler av landet. I asylsøknadene nevnes ofte risikoen ved å bli i landet som følge av bestemt religiøs eller etnisk tilknytning i et bestemt område.

Afghanistan

Afghanistan har vært preget av politisk og militær uro de siste 25 årene, og landet har hatt lange perioder med borgerkrigsliknende tilstander og anarki. Taliban erklærte landet som islamsk republikk og innførte et strengt islamsk styresett i 1996. I 2001 ble Taliban fordrevet, og en overgangsregjering ble satt inn.

Afghanistan er preget av stor fattigdom, omfattende korrupsjon, ustabilitet og en svak regjering. Sør og øst i landet pågår fremdeles væpnede kamper mellom koalisjonsstyrker og Taliban og andre regjeringsfiendtlige elementer. Sentrale myndigheter har ikke kontroll utenfor hovedstaden Kabul. Resten av landet kontrolleres i hovedsak av krigsherrer og lokale kommandanter.

Afghanere har i flere år vært en av de største asylsøkergruppene til Norge. Fram til august 2003 fikk alle søkere opphold i Norge på grunn av sikkerhetssituasjonen. Fra april 2004 har søkere uten beskyttelsesbehov fått avslag. Visse spesielt utsatte grupper som enslige kvinner, enslige mindreårige, syke og barnefamilier får opphold enten av beskyttelsesgrunner eller av humanitære hensyn.

Over 3,5 millioner flyktninger har de senere årene vendt tilbake fra nabolandene til det UNHCR definerer som trygge områder. I 2006 inngikk Norge en avtale med UNHCR og Afghanistan om tilbakevending og reintegrering av flyktninger. Avtalen innebærer at det er mulig å gjennomføre både frivillig og tvungen retur av tidligere asylsøkere. Som følge av avtalen ble det utviklet et program – IRRANA-prosjektet² – som UDIs seks regionkontorer administrerer i samarbeid med International Organisation for Migration (IOM). Programmet gjelder fram til april 2007 og består av blant annet pengestøtte samt ulike former for bistand til de tilbakevendte.

2. Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan.

Somalia

Flertallet av befolkningen i Somalia tilhører den etniske gruppen *somali* som består av seks store klanfamilier delt inn i ulike underklaner.

Siad Barre ledet landet fra 1969 til han ble styrtet i 1991, og Somalia har siden vært uten et fungerende sentralt styre. I de nordlige områdene er det etablert statsliknende enheter, Somaliland og Puntland, der sikkerhetssituasjonen har vært relativt god.

I Sør-Somalia har klanbaserte militsfraksjoner ledet av krigsherrer etablert kontroll over ulike områder. Situasjonen har vært preget av lovløshet og perioder med væpnede kamper. Etniske minoriteter og svake klaner som er okkupert av en annen klans milits, har vært særlig sårbare i denne situasjonen. I desember 2006 gikk etiopiske styrker inn i Sør-Somalia og bisto overgangsregjeringen med å overta kontrollen fra en allianse av shariadomstoler. Situasjonen framstår fortsatt som svært uklar.

Somaliere har i flere år vært en av de største asylsøkergruppene til Norge. På grunn av økt risiko for en større væpnet konflikt stanset UDI og Utlendingsnemnda utreiseplikten til Somalia i november 2006, også for de nordlige områdene Somaliland og Puntland (suspensjonen for disse områdene ble opphevet i februar 2007). Situasjonen medførte at behandlingen av Somalia-saker ble mer komplisert. Etiopias involvering i Somalia og USAs angrep mot mistenkte AlQaida-medlemmer i januar 2007 tilspisset situasjonen ytterligere.