

OSLOMET

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Utvandringspolitikk

Marianne Tønnessen og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Tittel: Utvandringspolitikk

Forfatter: Marianne Tønnessen og Anne Balke Staver

NIBR-notat: 2023:103

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-388-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 313823

Prosjektnavn: EXITNORWAY

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Marianne Tønnessen

Referat: Dette notatet presenterer internasjonal faglitteratur om utvandrings- og utvandrerpolitikk. Det gir en oppsummering av en rekke hovedtrekk ved denne politikken – motivasjon, typer tiltak og aktører - og diskuterer også norsk politikk knyttet til utvandring.

Dato: August 2023

Antall sider: 38

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

Forord

Dette notatet er én av publikasjonene fra forskningsprosjektet EXITNORWAY, et prosjekt som studerer utvandring fra Norge i nyere tid og som er finansiert av Norges forskningsråd (prosjekt 313823). Forfatterne Marianne Tønnessen og Anne Balke Staver er forskere ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, og forskningssjef Kristian Rose Tronstad har bidratt med kvalitetssikring.

Oslo, August 2023

Kristian Rose Tronstad
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag.....	3
1 Hva er utvandringspolitikk?	4
1.1 Historisk tilbakeblikk: migrasjonspolitik <i>var</i> utvandringspolitikk.....	4
1.2 Hvem har utvandringspolitikk i dag?.....	5
2 Utvandringspolitikk vs. utvandrerpolitikk.....	8
2.1 Utvandringspolitikk – politikk for å påvirke utvandringen	8
2.2 Utvandrerpolitikk – politikk for utvandrede.....	9
3 Motivasjon for utvandrings- og utvandrer-politikken	11
3.1 Motivasjon for utvandringspolitikk.....	11
3.2 Motivasjon for utvandrerpolitikk	15
4 Typer tiltak og aktører	18
4.1 Utvandringspolitiske tiltak	18
4.2 Utvandrerpolitiske tiltak	20
4.3 Effekten av ulike tiltak.....	22
4.4 Aktører på utvandrings- og utvandrerfeltet	22
5 Annen politikk som kan påvirke utvandring	24
6 Norges politikk tilknyttet utvandring	26
6.1 Utvandringspolitikk	26
6.2 Utvandrerpolitikk.....	27
7 Kort oppsummering	32
Litteratur	34

Sammendrag

Mens innvandringspolitikk har vært en sentral del av politikktutforming og politisk debatt både i Norge og mange andre land de siste tiårene, er *utvandringspolitikk* sjelden på dagsorden. I dette notatet går vi gjennom internasjonal faglitteratur om utvandrings- og utvandrerpolitikk og gir en oppsummering av noen hovedtrekk. I tillegg har vi undersøkt situasjonen i Norge på disse feltene.

Notatet begynner med et historisk tilbakeblikk til den tiden da migrasjonspolitik *var* utvandrings-politikk og statene utøvet større kontroll over utvandringen enn innvandringen. Senere endret politikken seg til å fokusere stadig mer på innvandring, mens utvandring – det å forlate et land – etter hvert ble anerkjent som en grunnleggende menneskerettighet, i alle fall i relativt liberale stater. I en FN-undersøkelse fra 2019 oppga flertallet av verdens stater at de ikke har noen eksplisitt politikk for å påvirke utvandringen av egne statsborgere.

Man kan skille mellom utvandringspolitikk og utvandrerpolitikk, der utvandringspolitikk handler om å påvirke flyttestrømmene ut av landet, mens utvandrerpolitikk – eller diasporapolitikk – handler om forholdet til de som allerede har utvandret. I dette notatet tar vi for oss begge disse politikktypene, som er delvis overlappende. Vi går gjennom motivasjoner og begrunnelser for både utvandrings- og utvandrerpolitikk, og diskuterer ulike redskaper i den politiske verktøykassa som kan påvirke utvandringen og/eller forholdet til utvandrer miljøer i andre land. I tillegg kommer vi litt inn på hvilke aktører som er involvert i utvandrings- og utvandrerpolitikk og hvilke typer utvandrere denne politikken retter seg mot.

Et eget kapittel tar for seg Norges politikk knyttet til utvandring. Selv om Norge ikke har noen offisiell utvandrings- eller utvandrerpolitikk, kan norsk politikk på en rekke andre områder påvirke både utvandringen og Norges forhold til personer som har utvandret fra landet. Vi gir noen eksempler på dette, og presenterer også anslag for hvor mange personer som nå bor i utlandet etter å ha utvandret fra Norge.

En hovedkonklusjon i dette notatet er at utvandrings- og utvandrerpolitikk er et sammensatt (men lite utforsket) felt preget av store sprik både i mål og virkemidler. Variasjonen mellom land og over tid for samme land er stor – både når det gjelder motivasjon/begrunnelse og faktisk utvandrings- og utvandrerpolitikk – og det er ikke umiddelbart opplagt hvilke land som har hvilken politikk. Dette kan henge sammen med at utvandrings- og utvandrerpolitikken er felt der svært mange ulike hensyn skal veies mot hverandre og at resultatet dermed varierer etter hvilke hensyn ulike land har lagt mest vekt på. Alternativt kan den store variasjonen avspeile at dette er et politikkkfelt som mange land – inkludert Norge – ikke har hatt mye diskusjon om.

1 Hva er utvandringspolitikk?

Dersom vi definerer innvandringspolitikk som politikk som regulerer sammensetningen og omfanget av migrasjon *inn i* et land, kan vi logisk definere utvandringspolitikk som politikk (lover, regler, praksiser) som regulerer sammensetningen og omfanget av migrasjon *ut av* et land. Slik politikk kan variere fra å oppmuntre folk til å dra til tvangsmessig, til å holde folk tilbake – eller den kan til og med være såkalt «laissez-faire», altså at politikken er at man har valgt å ikke ha en bestemt regulering (de Haas & Vezzoli, 2011). Mange bruker begrepet bredere, til å omfatte lover, regler og praksiser som berører personer som allerede har utvandret. Dette siste kan også kalles *utvandrerp*politikk, noe vi har gjort i dette notatet.

1.1 Historisk tilbakeblikk: migrasjonspolitik var utvandringspolitikk

Om vi går mer enn hundre år tilbake i tid, hadde statene i Europa i større grad utvandrings- enn innvandringspolitikk. I en føydal politisk struktur eller et merkantilistisk økonomisk system, som mange europeiske land var preget av, var mennesker viktige produksjonsenheter og kilder til beskatning, samt soldater i tilfelle konflikt. De kunne ikke uten videre reise sin vei (Weinar, 2019, s. 38). Statene utøvte kontroll over «the legitimate means of movement» fra avsendersiden (Torpey, 1998).

På 1800-tallet ble europeiske arbeidere frigjort fra de ulike systemene som holdt dem bofaste, parallelt med befolkningsvekst og industrialisering. Dette skapte stort potensiale for utvandring. Europeere flyttet til kolonier i andre deler av verden, og kolonimaktene flyttet rundt på arbeidskraft med ulike grader av tvang. Ettersom denne siste typen (delvis tvungen) migrasjon foregikk internt i en politisk enhet, var den ikke alltid utvandring i streng forstand. I løpet av andre halvdel av 1800-tallet – ettersom transport ble mer tilgjengelig - ble utvandring et massefenomen, der et høyt antall europeere utvandret til stater som USA og Canada (Green & Weil, 2007; Lucassen & Lucassen, 2009).

I løpet av det 20. århundre endret oppfatningen av utvandringspolitikk seg. Det var i økende grad bare autoritære regimer som aktivt regulerte muligheten til å forlate landet (i motsetning til muligheten til å reise inn). Italia under Mussolini forsøkte først å bruke utvandrerne som politiske representanter for regimet, men gikk senere over til å se utvandring gjennom en slags fascistisk demografisk forståelse av *lebensraum*, der myndighetene i større grad kontrollerte borgernes bevegelser (Cannistraro & Rosoli, 1979). Utvandring fra land bak jernteppet i andre halvdel av 1900-tallet ble til dels sett på som et nederlag for systemet, der utvandrerne «stemte med føttene», og disse landene forsøkte å forhindre folk fra å dra til Vesten. Liberale vestlige stater, på sin side, understreket punkt 13(2) i Menneskerettighetserklæringen, som slår fast at «enhver har rett til å forlate et hvilket som helst land innbefattet sitt eget og til å vende tilbake til sitt land». Det å regulere utvandring – spesielt altså å forhindre det – har i økende grad blitt tabu, samtidig som innvandringskontroll har økt i omfang og

raffinement. Statene har imidlertid fortsatt en viss kontroll over «legitimate means of movement» gjennom utstedelse av pass. Flyktningskonvensjonen har tatt høyde for nettopp dette: det er ikke ulovlig for *flyktninger* å krysse grenser uten reisedokumenter, nettopp fordi autoritære regimer som forfølger egne borgere er de som i størst grad forhindrer dem fra å reise.

Fokuset på innvandring, ikke utvandring, har også preget forskningen i vestlige land de siste tiårene. Men utover på 2000-tallet har migrasjonsforskningen begynt å interessere seg mer for forhold i opprinnelseslandene (Weinar, 2017). Sosiologer og antropologer ble opptatt av transnasjonalisme, statsvitere av transnasjonal politisk deltakelse og flere statsborgerskap, og økonomer fattet interesse for pengeoverføringer (remittances) og hjerneflukt (brain drain). Mange fagfelt ble også mer opptatt av diasporaer¹ og deres rolle. Dette har medført at det etter hvert finnes en del forskningslitteratur om utvandrings- og utvandrerpolitikk, noe dette notatet bygger på.

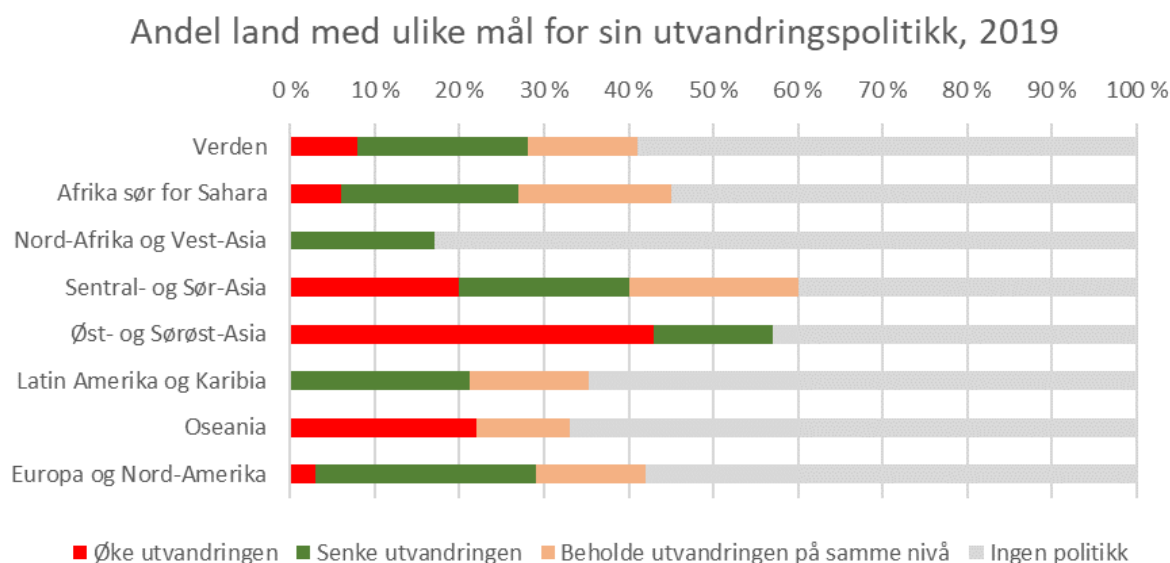
1.2 Hvem har utvandringspolitikk i dag?

Selv om det ikke er mange land igjen i verden i dag som forbyr sine innbyggere å utvandre, har alle land politikk som kan tenkes å påvirke utvandringen – enten intendert eller uintendert. Alle land har også utvandring (legal eller ikke), og dermed en utvandrerbefolkning som de i større eller mindre grad forholder seg til.

Men i motsetning til innvandringspolitikken, som i de fleste land er ganske omfattende, er det mindre vanlig å ha en omfattende utvandringspolitikk. Ifølge FNs oversikt World Population Policies 2019 oppgir flertallet av verdens stater at de ikke har noen eksplisitt politikk for å påvirke utvandringen av egne statsborgere (59%), eller de har en politikk for å holde denne utvandringen på samme nivå (13%) (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020), se også figur 1.1. Blant de som har en politikk for å endre nivået på utvandringen, er det omtrent dobbelt så mange som ønsker å redusere denne utvandringen sammenlignet med de som ønsker å øke den. Det er også tydelige forskjeller mellom ulike deler av verden: Mens Europa og Nord-Amerika hadde den høyeste andelen land med politikk for å redusere utvandringen (26 prosent), var andelen som hadde politikk for å øke utvandringen høyest i Øst- og Sørøst-Asia (43 prosent).

¹ Ordet 'diaspora' er opprinnelig en betegnelse på jødernes spredning blant andre nasjoner, men brukes i dag også om andre folkegrupper som bor fjernt fra sine opprinnelige hjemland, holder sammen og pleier sin opprinnelige kultur (Store norske leksikon)

Figur 1.1: Andel av stater som rapporterte at de hadde politikk som gjelder utvandring av egne statsborgere, og hvilket mål denne politikken hadde, 2019. Kilde: World Population Policy, 2019 (FN)



I hvor stor grad man overhodet har en politikk med eksplisitt mål om å påvirke utvandringen, og eventuelt hvilken vei man ønsker at utvandringen skal endres, varierer altså betydelig mellom land. Noen land, som Nord-Korea og Eritrea, har forbudt eller hindrer på andre måter innbyggerne fra å utvandre, mens land som Filippinene, Mexico og Marokko lenge har oppmuntret og lagt til rette for utvandring i stor skala (Collyer, 2013c, 2013b; Lafleur, 2013; Lee, 2017; Milena & Cole, 2022; Peters, 2021).

Figur 1.1 viser også at det innenfor samme verdensdel finnes eksempler både på land som ønsker å øke og land som ønsker å senke utvandringen. Selv om Europa og Nord-Amerika har den høyeste andelen land som ønsker å senke utvandringen, er det likevel ikke noe tydelig skille mellom fattige og rike verdensdeler. I Asia er det mange land som ønsker å øke utvandringen, men i Afrika sør for Sahara er det flere land som ønsker å senke enn som ønsker å øke utvandringen.

Selv innad i EU er politikken på utvandringsområdet svært variert – fra uambisiøs og nærmest anti-utvandringspolitikk i Danmark og Nederland til aktiv og diaspora-pleiende politikk i blant annet Irland, Frankrike og Tyskland (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017; Weinar, 2017). Selv ikke land med en stor utvandrerbefolkning har nødvendigvis noen tydelig utvandringspolitikk – Storbritannia er et eksempel på dette (Hampshire, 2013).

Det kan likevel argumenteres for at selv om stater oppgir i FN-undersøkelser at de ikke har noe offisiell utvandringspolitikk, så vil selv en politikk med minimal innblanding fra staten (*laissez-faire*-politikk) på dette området kreve regler og ressurser, slik at denne politikken aldri er helt fri for statlig påvirkning (de Haas & Vezzoli, 2011). Også politikk som ikke primært handler om utvandring vil kunne påvirke utvandring indirekte eller uintendert. Og siden man ikke automatisk mister sitt

statsborgerskap når man utvandrer, har alle stater også et visst ansvar for egne statsborgere utenfor egne grenser (Bauböck, 2013).

I takt med økt interesse blant forskere har også stater i rikere land de siste tiårene blitt mer opptatt av utvandring, og stadig flere land arbeider for å styrke forholdet til «sin» utvandrerbefolkning (Østergaard-Nielsen, 2016). Mens utvandrere tidligere i større grad ble sett på som illojale personer som sviktet sitt hjemland, ser nå stadig flere myndigheter på dem som ressurser og grupper som man ønsker å pleie forholdet til (Collyer, 2013b).

2 Utvandringspolitikk vs. utvandrerpolitikk

Man kan skille mellom *utvandringspolitikk* og *utvandrerpolitikk*, der utvandringspolitikk handler om å påvirke flyttestrømmene ut av landet, mens utvandrerpolitikk – eller diasporapolitikk – handler om forholdet til de som allerede har utvandret. Disse to typene politikk er overlappende, og en del tiltak som for eksempel gjør livet bedre (eller dårligere) for de som har utvandret, kan også påvirke hvor attraktivt det er å utvandre. Likevel kan det gi mening å diskutere disse typene politikk hver for seg. Mens utvandringspolitikken hovedsakelig retter seg mot personer som fortsatt bor i landet og som kan vurdere å flytte utenlands, retter utvandrerpolitikken seg mot de som allerede har flyttet ut.

2.1 Utvandringspolitikk – politikk for å påvirke utvandringen

Utvandringspolitikken handler om å påvirke flyttestrømmene ut av landet. Det kan både dreie seg om tiltak som er ment å påvirke det totale *antallet* utvandring, slik at det enten blir flere eller færre, men det kan også dreie seg om å påvirke *hvor* utvandrerne flytter.

I mange tilfeller handler politikken også om *hvem* som utvandrer. Om et land ser på utvandring som ønsket eller ikke, kan i svært stor grad avhenge av hvem som utvandrer, og dette har i mange tilfeller ført til politikk som oppmuntrer eller forsøker å begrense utvandring av ulike grupper etter for eksempel utdanning/kompetanse, kjønn, alder eller etnisk gruppe (de Haas & Vezzoli, 2011). Eritreas begrensninger på utvandring er særlig rettet de som kan bidra til samfunnet, for eksempel gjennom militærtjeneste (Milena & Cole, 2022). En del land forsøker å unngå utvandring i stor skala av høyt utdannede statsborgere i frykt for «brain drain», mens de samtidig oppmuntrer til utvandring blant lavt utdannede, som dermed kan redusere landets fattigdomsproblemer og eventuell politisk uro og samtidig generere pengeoverføringer (de Haas & Vezzoli, 2011).

En del arabiske og sørasiatiske land har restriksjoner på kvinners muligheter for å utvandre (Collyer, 2013b; Weinar, 2017), og etter Russlands angrep på Ukraina i 2022 ble det lagt strenge begrensninger på mulighetene for at menn mellom 18 og 60 år kunne forlate Ukraina (Guilbert, 2022). I Israel er det offisiell politikk å forsøke å begrense utvandringen av jøder, men ikke av arabere/palestinere. For staten Israel er utvandring av jøder sett på som et både demografisk og ideologisk problem (Gold, 2007).

I FNs undersøkelse om befolkningspolitikk svarte under halvparten av landene at de hadde noen politikk i forhold til utvandring av egne statsborgere. Blant de som hadde en politikk på dette feltet, svarte omtrent halvparten at målet var å redusere denne utvandringen, mens de fleste andre hadde mål om å opprettholde den på samme nivå. Tilsvarende svarte under halvparten at de hadde politikk i forhold til utvandring av høyt kvalifisert arbeidskraft. Et klart flertall av de som hadde politikk på dette feltet,

ønsket å redusere denne utvandringen (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020).

Mange land vil ha en annen utvandringspolitikk overfor innvandrere, og særlig irregulære innvandrere, sammenlignet med overfor egne statsborgere. I noen tilfeller kan disse likevel overlappes, slik at tiltak som er rettet mot personer som ikke er statsborgere eller har lovlig opphold, også rammer landets egne statsborgere. Det gjelder for eksempel dersom man uttransporterer familier der foreldrene mangler lovlig opphold, men der barna er født og har fått statsborgerskap i landet de bor – et fenomen som har fått oppmerksomhet i USA (Groves, 2016).

2.2 Utvandrerpolitikk – politikk for utvandrede

Mens vi har definert utvandringspolitikk som politikk som påvirker utvandringen fra et land, finnes det også politikk for personer som allerede har utvandret.

Opprinnelseslandet kan føre såkalt *diasporapolitikk* overfor sin utvandrerbefolkning. I all hovedsak handler dette om politikk overfor egne statsborgere som har utvandret, mens utvandrere som ikke var statsborgere i landet de flyttet fra, har fått svært lite oppmerksomhet både i faglitteraturen og politikken.

Diasporapolitikk kan typologiseres på ulike måter. For eksempel kan man skille mellom *diasporabygging* og *diasporaintegrering*, der diasporabygging handler om å oppmuntre utvandrere til å føle et fellesskap seg imellom, mens diasporaintegrering handler om deres forhold til opprinnelseslandet, med mer fokus på rettigheter og plikter (Collyer, 2013a; Gamlen, 2008; Hampshire, 2013). Man kan altså skille mellom politikk som tar vare på personene i diasporaen og politikk som knytter dem til hjemlandet – det siste ofte med hensikt å engasjere diasporaen i utviklingsstrategier (Weinar, 2014).

Man kan også skille mellom diasporapolitikk som i) pleier forholdet til allerede eksisterende diaspora, altså personer som allerede har utvandret, ii) forsøker å øke antallet i diasporaen og iii) forsøker å spre diasporaen, ved å diversifisere landene som utvandrerne flytter til (Lee, 2017). De to siste typene kan egentlig like mye regnes som utvandringspolitikk, noe som igjen understreker at disse politikfeltene overlapper.

Tett knyttet til diasporapolitikk er *returpolitikk* overfor egne borgere – altså politikk som har som hensikt å få egne borgere til å flytte tilbake. For en del land i EU, som Latvia, Litauen og Polen, som har hatt stor utvandring de siste tiårene, er arbeid for å få utvandrere til å komme tilbake blitt en viktig del av landenes utviklingsstrategi (Seges Frelak & Hahn-Schaur, 2019). Man kan skille mellom *aktiv returpolitikk*, der man oppfordrer utvandrere til å flytte hjem eller legger til rette for retur, eller *reaktiv returpolitikk*, der man har tiltak for å reintegrere personer som allerede har returnert (Lesińska, 2013). Å gjøre det enklere å returnere handler både om byråkratiske rutiner og om muligheter for å finne jobb og få godkjent utdanning og arbeidserfaring fra utlandet, samt mulighet for å ta med partner og familie fra utlandet – altså henger det også sammen med innvandringspolitikk. Returpolitikken kan også være selektiv, i den forstand at myndighetene særlig ønsker at bestemte grupper blant utvandrerne

skal komme tilbake. I Polen kan det se ut til at gruppene som myndighetene ønsker skal returnere (de unge, de utdannede og entreprenørene) i mindre grad kommer tilbake, sammenlignet med de som er eldre, mindre utdannet og som oftere tilhører kategoriene «manuell arbeider» eller «person som har jobbet i private husholdninger» (Kindler, 2015)

Generelt har ofte tradisjonelle migrant-sendende fattige land en mer formalisert og sammenhengende diasporapolitikk enn land som er mindre økonomisk avhengige av sin utvandrerbefolkning. For eksempel har et stort land som USA ingen gjennomgående plan for hvordan myndighetene forholder seg til amerikanske statsborgere som bor utenfor USA (Groves, 2016).

På samme måte som utvandringspolitikken kan være ulik overfor ulike typer mennesker, kan også myndighetene i et land ha ulik interesse for ulike personer i diasporaen. Polen har tradisjonelt hatt store diasporer i utlandet – også kalt Polonia – men myndighetene har først og fremst vært interessert i å pleie forholdet til eliten i disse gruppene, de som kan «stå opp for Polen». Polske utvandrere med mindre ressurser og som møter problemer eller blir utnyttet, har i større grad blitt overlatt til seg selv. Etter EU-utvidelsen østover i 2004 har også disse fått større oppmerksomhet fra polske myndigheter (Kindler, 2015, 2018).

Siden årtusenskiftet har det vært en generell trend at mange stater har begynt å se «sine» utvandrede som en ressurs som man ønsker å knytte tettere bånd til (Collyer, 2013b; Gamlen, 2013). Det gjelder for eksempel for Irland, der utvandrerne har vært sentrale i strategien for økonomisk gjenreisning etter gjeldskrisen (Gray, 2013); New Zealand, der myndighetene rundt årtusenskiftet gikk fra å kritisere til å berømme utvandrerne (Gamlen, 2013); Etiopia, som er et av de afrikanske landene med mest aktiv diasporapolitikk (Kuschminder & Siegel, 2013) og India, der utvandrerne tidligere ble omtalt som «Non-Required Indians» (en referanse til begrepet «Non-Resident Indians»), men nå blir sett på som «angels for development» (Hercog & Siegel, 2013). Kinas holdning til høyt utdannede diaspora-kinesere er også endret med tilgangen på ny teknologi: Den offisielle politikken har endret seg fra *huiuo fuwu* («kom tilbake og tjen fedrelandet») til *weiguo fuwu* («tjen fedrelandet»), noe som indikerer at diasporaen også kan gjøre en innsats for Kina mens de bor utenlands (Hugo, 2016).

Noen unntak fra denne trenden er blant annet Nigeria, der høy utvandring blant høyt utdannede skaper bekymring for hjerneflukt/brain drain (Binaisa, 2013), og Storbritannia, der utvandring og utvandrere ikke har vært på dagsorden til tross for at landet lenge har hatt en stor utvandrerbefolkning (Hampshire, 2013).

3 Motivasjon for utvandrings- og utvandrerpolitikken

Utvandrings- og utvandrerpolitikken spriker mellom land og over tid, og det gjør også motivasjonen for politikken. En god del av motivasjonen handler om landenes direkte egennytte (økonomisk og på andre måter), men det finnes også argumenter som handler mer om hvordan staten ser på seg selv og sitt ansvar overfor egne borgere, og om stater ønsker om å bidra til utvikling i andre deler av verden. Også her kan det være hensiktsmessig å omtale utvandrings- og utvandrerpolitikken hver for seg.

3.1 Motivasjon for utvandringspolitikk

I perioder og land der man har ønsket å begrense utvandringen, har dette vært begrunnet på en rekke måter. Som nevnt ble et lands befolkning fram til ca 1800 sett på som en verdifull kilde til produktivt arbeid og militær styrke, noe som tilsa at utvandringen burde begrenses for ikke å *tappe landet for ressurser*. En lignende argumentasjon finner vi i dag i argumentene om brain drain (hjerneflukt), som særlig handler om at man ikke ønsker for høy utvandring av personer med høy utdanning og/eller viktig kompetanse. Bekymringen for tap av kompetanse gjør seg ikke bare gjeldende i fattige land. Også i land som Danmark har utvandringen blitt sett på som en beklagelig tapping av befolkningen og tap av personer forlater landet etter å ha nytt godt av gratis utdanning i Danmark (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017), og mange vestlige land ønsker å beholde innvandrere med etterspurt kompetanse (McLeod et al., 2010; Toma & Villares-Varela, 2019; Wickramaarachchi & Butt, 2014; Aagestad et al., 2021).

Tap av ressurser

Tap av kompetanse og arbeidskraft kan også innebære svekket innovasjon og lavere produksjon, som kan bidra til å hindre utvikling. Det samme kan utvandring av personer som betaler mye skatt. Og selv om utvandring kan ha positive økonomiske effekter gjennom blant annet pengeoverføringer (mer om dette under), kan avhengighet av utvandring også legge demper på opprinnelseslandenes egen utvikling – både fordi nødvendige reformer ikke blir gjennomført og fordi man mister mange dyktige personer. I tillegg blir opprinnelseslandene mer sårbare for endringer i destinasjonslandene. Et eksempel på dette er fra oljekrisen i 1973, da destinasjonslandene brått ikke fikk behov for like mange arbeidsinnvandrere lenger (De Haas & Vezzoli, 2011).

Ønsket om å begrense utvandringen, særlig av unge mennesker, kan også ha sammenheng med enkelte lands *aldring og nedgang i folketallet*. I FN-undersøkelsen som ble omtalt over (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020), var en av de viktigste begrunnelsene for politikk som reduserer utvandringen at man ønsket å motvirke nedgang i folketallet og håndtere aldring i befolkningen. Særlig mange land i Øst- og Sør-Europa har ganske høy utvandring og synkende folketall, noe som omtales som et «problem par excellence» i sørøsteuropeiske land som Albania og i det tidligere Jugoslavia (Šelo Šabić & Kolar, 2019).

Utrykk for mistillit

En annen grunn til at stater kan ønske å begrense utvandringen, er at utvandring kan sees på som et tegn på at innbyggerne ikke har det så bra, og altså tolkes som en *mistillit til myndighetene*. Slik utvandring omtales også som å «stemme med føttene» («voting with their feet»). Høy utvandring kan med andre ord tolkes som et uttrykk for at staten har mislyktes – «a barometer of state failure» (Gray, 2013). Særlig for autoritære regimer er høy utvandring gjerne et tegn på en politisk misnøye med regimet som ikke kan komme til uttrykk på andre måter, og utvandring kan bidra til ytterligere å svekke befolkningens oppslutning om regimet. En annen grunn til at autoritære regimer kan ønske å hindre utvandring, er at utvandrerne kan få – og spre – ideer fra utlandet om at stater kan styres på andre (og bedre) måter. Det siste kan forklare hvorfor noen autoritære stater begrenser utvandringens muligheter, men bare til visse land – for eksempel tillater Nord-Korea noe utvandring, men så å si bare til Russland og Qatar (Peters, 2021), og under den kalde krigen tillot kommunistiske land stor migrasjon seg imellom (de Haas & Vezzoli, 2011). Også blant ikke-autoritære stater kan ønsket om lavere utvandring henge sammen med hvordan man ønsker at staten skal sees på. Selv etter at Taiwan ble demokratisk, er utvandring (som var mer eller mindre forbudt under det autoritære regimet i 1947-89) fortsatt møtt med en viss skepsis og kontroll fra myndighetenes side (Fan, 2022). Da Portugal ble sterkere knyttet til det europeiske fellesskapet, ønsket myndighetene å gjøre landet til et innvandrings- framfor et utvandringsland, fordi dette ble oppfattet som et tegn på utvikling og velstand (Marques & Góis, 2013).

Skepsis til inn- og utvandring

Myndigheter kan også ønske å begrense utvandringen fordi de opplever en skepsis i befolkningen mot migrasjon generelt. Undersøkelser tyder på at motstand mot utvandring er tett knyttet til motstand mot innvandring, basert på en slags «Bloom where you're planted»-forståelse (Kustov, 2020). I perioder kan også begrensninger på utvandring (og innvandring) være et folkehelseiltak, for å hindre spredning av smittsomme sykdommer som for eksempel Covid-19.

Mindre brysom befolkning

På den andre siden finnes det en rekke argumenter for at utvandring kan være noe myndighetene i et land ønsker. For det første er utvandringen en måte å *bli kvitt brysomme innbyggere* på. Både historisk og i nyere tid har ønsket om en mer homogen befolkning ligget til grunn for at enkelte grupper har blitt mer eller mindre tvunget til å forlate landet. Historiske eksempler er hugenottene i Frankrike på 16-1700-tallet, befolkningsutvekslingen (population transfer) mellom Hellas og Tyrkia i 1923, befolkningsutvekslingen etter at India og Pakistan ble delt i 1947, og folkeforflytningene under krigene i det tidligere Jugoslavia i 1991-1995. Selv under restriktive utvandringsregimer, som i Sovjetunionen, har det vært enklere å utvandre for minoriteter som ble regnet som problematiske (de Haas & Vezzoli, 2011). Autoritære regimer kan også bruke utvandring som en måte å kvitte seg med intellektuelle og politisk opposisjonelle på, og dermed styrke regimets stabilitet (Hirschman, 1970), noe som kan ha vært tilfelle i Cuba (Hoffmann, 2005). Myndighetene i Israel ønsker som nevnt ikke utvandring av jøder, mens de ikke har

tilsvarende motforestillinger mot utvandring av palestinere (Gold, 2007). En annen gruppe som mange land kan ha en politikk om å få ut, er innvandrere uten lovlig opphold. Omtrent halvparten av verdens land, og et klart flertall av landene i Europa og Nord-Amerika, har systemer for å returnere innvandrere tilbake til opprinnelseslandet (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020). Mens statene gjerne ser på dette som en del av *innvandringspolitikken*, siden personene ikke har fått lovlig opphold eller ikke lenger har det, kan det også ses som utvandringspolitikk siden det påvirker migrasjonsstrømmer ut av et land.

Tiltak mot fattigdom

Økt utvandring kan også være et *tiltak mot fattigdom, arbeidsledighet og befolkningspress*. Fattigdom og sterk befolkningsvekst var en årsak til den høye utvandringen fra Norge til Amerika på sent 1800-tall (Skjerpen et al., 2015), og har også vært en hovedårsak til at mange fattige land i nyere tid har sett på utvandring som et gode. Et eksempel er Mexico, der utvandringen lenge har vært regnet som et botemiddel mot fattigdom, høy befolkningsvekst og høy arbeidsledighet (de Haas & Vezzoli, 2011). Dette har også vært gjort i land som Portugal (et land med et ambivalent forhold til utvandring) både i tidligere tider og under gjeldskrisen i 2011-15, da uttalelser fra myndighetene ble tolket som en oppfordring til å flytte fra landet og finne muligheter andre steder (Santana-Pereira & Horta, 2017). Som et makroøkonomisk virkemiddel kan utvandring være en del av konjunkturpolitikken; høy utvandring i dårlige tider kan bidra til å dempe arbeidsledigheten. Jo åpnere grenser, jo mer effektivt kan utvandring fungere som motkonjunktur-stabilisator (Constant, 2019).

Innflytelse utenlands

Utvandring kan i tillegg brukes til å *spre et lands innflytelse* ellers i verden. Å bosette egne innbyggere på nye områder i har vært den klassiske måten å kolonisere på (de Haas & Vezzoli, 2011). Kolonimaktene brukte også utvandring for å opprettholde kontroll over koloniene – det gjaldt blant annet utvandringen fra Portugal (Santana-Pereira & Horta, 2017) og fra Storbritannia, der utvandringen til koloniene både ble sett på som en måte å håndtere overbefolkningen hjemme på, og som et verktøy for å åpne opp nye markeder for britisk-produserte varer (De Haas & Vezzoli, 2011). Mange av utvandrerne fra Storbritannia var fattige, og myndighetene anså det som billigere å betale utvandringen deres til steder som Canada og Australia enn å forsørge dem hjemme i Storbritannia (De Haas & Vezzoli, 2011). I nyere tid er dette mindre aktuelle begrunnelser for utvandring fra Europa, men båndene fra kolonitiden er fortsatt sterke, og mange tidligere kolonier er fortsatt destinasjoner for utvandrere fra for eksempel i Portugal, der Brasil og Angola i dag er viktige tilflyttingsland (Marques & Góis, 2013). For utvandrere fra Storbritannia i dag er Australia en av de vanligste destinasjonene (Hampshire, 2013). Utvandring sees også som et viktig redskap for å spre egen kultur – inkludert språk, musikk og mattradisjoner – og dermed skape økt etterspørsel etter dette (de Haas & Vezzoli, 2011).

Brain gain

Som en motsats til begrepet «brain drain» betegner begrepet «*brain gain*» nytten et opprinnelsesland kan ha av at høyt utdannede personer utvandrer (Stark et al., 1997), blant annet fordi dette vil oppmuntre nye generasjoner i opprinnelseslandet til å ta utdanning (og ikke alle ender med å utvandre). Utvandrede personer kan også bidra til å spre kunnskaper, ferdigheter, ideer og innovasjoner tilbake til landet de dro fra, og ikke minst kan de sende penger tilbake – såkalte «remittances» – og de kommer kanskje tilbake som turister eller investerer i næringsvirksomhet. Slike og andre økonomiske og politiske fordeler ved å ha «egne» folk i andre land er diskutert nærmere i kapittel 3.2 (Motivasjon for utvandrerpolitikk).

Argumentene *mot* utvandring kan også snus til å bli argumenter *for* utvandring. Mens «brain drain» viser til at landet tappes for ressurser, tilsier «brain gain» at dette likevel kan ha positive effekter på landet de flytter fra. Og mens utvandring kan være en måte å kvitte seg med brysomme opposisjonelle på, kan sterke eksil-miljøer i utlandet også true et regime utenfra. Dersom utvandrerne er positivt innstilt til landet de reiste fra, kan de bli gode uformelle ambassadører, men det motsatte kan også skje dersom de har forlatt landet i protest eller misnøye.

Utvandringspolitikk som en del av utenrikspolitikk

Et lands utvandringspolitikk vil i tillegg være påvirket av landets utenrikspolitikk ellers, inkludert bilaterale forhold til (potensielle) destinasjonsland. Eventuelle forbud mot utvandring bidrar til å svekke et lands internasjonale omdømme, mens oppmuntringer til økt utvandring kan oppfattes problematisk hos potensielle mottakerland som ønsker å begrense *sin* innvandring. Utenrikspolitikk kan også innebære at man forsøker å påvirke *andre lands* utvandringspolitikk, for å bremse innvandringen til egne områder, som en slags «fjernkontroll» av innvandringen. For eksempel har europeiske land inngått avtaler med sender- og transittland som Libya, Marokko og Tunisia som innebærer å «eksportere» migrasjonskontrollen i bytte mot finansiell støtte, kvoter for regulær migrasjon, våpenhandel eller andre fordeler (de Haas & Vezzoli, 2011). Dette kan i sin tur gjøre utvandring til et politisk redskap som opprinnelses- og transittlandene kan bruke for å oppnå andre mål. Trusler om å slippe flykninger og andre migranter inn til vestlige land har i flere tilfeller blitt brukt blant annet for å heve sanksjoner eller få økonomisk bistand eller investeringer; eksempler på dette finnes både fra Libya, Cuba og Vietnam (de Haas & Vezzoli, 2011; Weinar, 2014).

Stor variasjon i holdninger og i politikk mellom ulike land

Til sammen er det altså en lang rekke hensyn som veier i ulike retninger og som kan påvirke hvilken utvandringspolitikk et land velger. At det er så mange hensyn, og at disse kan veies ulikt i ulike land med ulike historier og ulike forutsetninger for å føre en utvandringspolitikk, kan bidra til å forklare hvorfor politikk og generelle holdninger til utvandring varierer så kraftig over tid og mellom land: fra svært positive holdninger og politikk som oppmuntrer til utvandring og hegner om sine utvandrede, til sterk skepsis mot utvandrere og en politikk som forsøker å begrense utvandringen. Og selv om migrasjon er blitt omtalt som en vinn-vinn-vinn-mulighet, som både kan

gagne opprinnelses- og destinasjonsland pluss migranten selv (Global Forum on Migration and Development, 2009), er ikke holdningene til denne type migrasjon udelte positive, verken i opprinnelses- eller destinasjonsland. Historiker Andreas Fahrmeir konkluderer slik:

«It is one of the many peculiarities of official attitudes toward emigration that both states involved in any population flow tend to be of the opinion that they receive a bad deal. The countries where emigrants move often suspect that the places they come from are, in one way or another, “shoveling out” paupers and/or criminals. By contrast, the countries of origin frequently fear losing their more dynamic citizens to more attractive competitors in a global battle for wealth and talent.» (Fahrmeir, 2007).

At sender- og mottakerland kan ha ulike interesser, avspeiles også i hva som regnes som ideal-migranten: Mange fattige land ønsker å beholde de mest ressurssterke og høyt utdannede, men det er nettopp disse som rikere stater helst ønsker å ta imot (De Haas & Vezzoli, 2011).

Synet på utvandring varierer altså, og mange hensyn spriker i ulike retninger. Dette kan kanskje også forklare hvorfor land har så ulike mål for utvandringspolitikken, som vist i figur 1.1. Det at mange asiatiske land har et mål om mer utvandring, mens mange land i Afrika ikke ønsker dette – til tross for at afrikanske land generelt er fattigere enn asiatiske – kan muligens henge sammen med at bekymringen for hjerneflukt er større i afrikanske land, og/eller at asiatiske land har større kapasitet til å følge opp og dra nytte av utvandrerne. Ulike land har også ulike demografiske utfordringer; mens mange land i Øst-Europa og Øst-Asia har synkende folketall og kraftig aldring, har mange fattigere land fortsatt relativt sterk befolkningsvekst.

At det finnes så mange grunner til både å ønske høyere og lavere utvandring, kan ha bidratt til at utvandringspolitikken i mange land etter hvert er blitt mer finmasket, med ulike tiltak for ulike grupper, slik at formålet ikke først og fremst er å påvirke den totale utvandringen, men snarere sammensetningen av utvandrerne (De Haas & Vezzoli, 2011).

3.2 Motivasjon for utvandrerpolitikk

Motivasjonene for utvandrerpolitikk, eller diasporapolitikk, handler delvis om å utnytte mulighetene det gir å ha «sine» folk i andre land, men også om å ta vare på egne statsborgere i utlandet.

Å ta vare på egne statsborgere i andre land berører i stor grad spørsmål om hva en stat skal være og hva et statsborgerskap innebærer. Hvilken politikk en nasjonalstat fører overfor utvandrede statsborgere, gir et viktig innblikk i hvordan nasjonalstaten «tenker om seg selv» (Collyer, 2013b). Tette bånd til egne statsborgere i andre land kan vitne om at staten tar sitt ansvar på alvor. Dermed blir diasporapolitikk også en form for statsbygging. Dette kan igjen forsterkes av at utvandrerne selv aktivt søker slike tette bånd, for eksempel gjennom egne organisasjoner eller lobbygrupper.

Ideen om en stat som tar vare på «sine» kan også utvides til gjelde alle med samme etniske tilhørighet, som for eksempel personer med tysk bakgrunn bosatt utenfor Tyskland. Gjennom Tysklands historie de siste hundreårene har forholdet til etniske tyskere utenfor Tyskland variert kraftig – fra ingen til ekstremt tette bånd. Etter andre verdenskrig fikk etniske tyskere i Øst-Europa «rett til å returnere» til Tyskland, og her har etniske og økonomiske hensyn til dels stått i motstrid til hverandre, særlig etter murens fall da mange etniske tyskere i Øst-Europa ønsket å flytte til Tyskland (Fahrmeir, 2007).

Det å *utnytte at man har folk i andre land* kan gi fordeler både økonomisk og politisk. En økonomisk fordel som har fått mye oppmerksomhet de siste tiårene, er såkalte remittances, altså migranters pengeoverføringer tilbake til opprinnelseslandet. Slike pengeoverføringer kan bidra til å bekjempe fattigdom og til en diversifisering av landets inntekter, slik at landet får flere økonomiske ben å stå på (men kan også bidra til å øke forskjellene mellom de som har tilgang til slike overføringer og de som ikke har det). Utvandrere kan dessuten være en kilde til investeringer i opprinnelseslandet, og de kan styrke landets bånd til internasjonal økonomi gjennom handel og tilgang på nettverk og kontakter til næringsliv og forskning. I tillegg kan utvandrer miljøer være involvert i bistandsprosjekter i hjemlandet (Weinar, 2014).

Fordelene ved å ha «egne» folk i andre land kan også være politiske.

Utvandrer miljøer kan betraktes som en viktig «soft power resource» (Hampshire, 2013), og kan blant annet fungere som lobbygrupper overfor destinasjonslandets myndigheter, for eksempel for å kanalisere mer bistand til landet de kom fra. De kan også være uformelle ambassadører for opprinnelseslandet og -kulturen, eller utnyttes til andre utenrikspolitiske formål. Tyrkia har en stor utvandrerbefolkning i Europa (og særlig Tyskland), og bruker disse for å legitimere Tyrkias krav om EU-medlemskap (Bilgili & Siegel, 2013). I Russland har man diskutert man hvordan russere i andre land på den ene siden kan være med på å fremme russisk kultur og næringsliv i utlandet, og på andre siden representerer et potensiale for returmigrasjon som myndighetene også ønsker (Korotayev et al., 2015). Om man først og fremst ser på utvandrerne som nyttige ambassadører eller heller ønsker at de skal flytte tilbake, kan være et dilemma i mange lands diasporapolitikk.

Mange av fordelene nevnt over, og kanskje særlig pengeoverføringer, er mest aktuelt for fattigere land. Men også rike stater kan ha nytte av å ha «egne» folk i andre land, både som lobbyister og uformelle ambassadører som kan generere investeringer og turisme til landet de kom fra, og som nettverksbyggere for forskning og næringsliv. I rike land er det også relativt vanlig at utvandrere kommer tilbake, etter for eksempel å ha tatt utdannelse og økt sin humankapital. I et tradisjonelt utvandringsskeptisk land som Danmark har de siste årenes økte internasjonale mobilitet, særlig blant unge dansker som studerer utenlands, bidratt til at danskene ser på utvandring som mer normalt og akseptabelt (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017). I Irland ser man i stadig større grad på utvandrerne som en ressurs, og man ønsker å involvere «irer hjemme og i utlandet» i arbeidet med å skape økonomisk vekst (Gray, 2013). New Zealand har hatt en tilnærmet helomvending i utvandrerpolitikken etter årtusenskiftet, fra å se på utvandrede statsborgere som kostbare personer som ikke betaler skatt (men som har rett til diverse offentlige ytelser) og en årsak til hjerneflukt, til heller å

se på dem som nyttige kontakter for internasjonale partnerskap mellom stater og markeder og som en global gruppe av talenter med lojalitet til sitt hjemland New Zealand (Gamlén, 2013). I USA blir det påpekt at USAs diaspora er bra for landet, fordi de bidrar til å bygge transnasjonale forretningsforbindelser og til overføring av kunnskap og ferdigheter, samt at de fungerer som en slags diplomater og bidrar til å dempe USAs handelsunderskudd (Groves, 2016). Også Portugal ser på sine utvandremiljøer som nyttige for internasjonaliseringen av den portugisiske økonomien gjennom eksport og investeringer (Santana-Pereira & Horta, 2017).

En annen motivasjon for å drive diasporapolitikk er å følge med på eksilmiljøer i utlandet, både for å mobilisere politisk støtte og kontrollere politisk opposisjon (Østergaard-Nielsen, 2016).

I nyere tid er digital kontakt blitt enklere, og dette kan ha gjort det enklere for utvandrere fra samme land å knytte kontakt og samle seg om felles interesser. Dette kan medføre at utvandrerne i større grad selv forsøker å styrke sine rettigheter og kommer med sterkere krav om for eksempel stemmerett, noe det finnes eksempler på blant utvandrere fra USA (Groves, 2016) og Irland (Gray, 2013).

4 Typer tiltak og aktører

Internasjonal migrasjon generelt er i stor grad styrt av økonomiske faktorer som ligger utenfor hva politikerne direkte kan styre, slik som muligheter for bedre betalt arbeid (Cappelen et al., 2015). Likevel finnes det redskaper i den politiske verktøykassa som kan påvirke både utvandringen og forholdet til utvandrer miljøer i andre land. Også her kan det være nyttig å dele inn i utvandrings- og utvandrerpolitiske tiltak. Siste del av dette kapitlet tar for seg ulike aktører som er aktive på dette feltet.

4.1 Utvandringspolitiske tiltak

Noen av de mest virkningsfulle tiltakene for utvandring, er politiske avtaler som regulerer migrasjon generelt. EU/EØS» avtaler om fri flyt av arbeidskraft er et sentralt eksempel på avtaler som har gjort det enklere å utvandre fra alle land som omfattes av avtalen. Det samme gjelder nordiske avtaler om felles arbeidsmarked.

Det finnes også mange eksempler på bilaterale avtaler om arbeidsmigrasjon, for eksempel mellom fattigere land (der arbeidskraften kommer fra) og rikere land (som trenger arbeidskraften), og avtaler om blant annet studentutveksling og forskermobilitet. Også disse kan bidra til å øke utvandringen.

Andre utvandringspolitiske tiltak kan være rettet spesifikt mot spesielle grupper. Et eksempel på dette er utsending/uttransportering av innvandrere som ikke har lovlig opphold, og ikke minst reguleringer av hvor lenge ulike typer innvandrere kan oppholde seg i landet.

Som nevnt over regnes det ikke som akseptabelt for en stat å hindre personer i å forlate landet, til tross for at det kan være ønskelig fra statens side (Kroatias president skal for eksempel ha tatt til orde for å stenge grensen for å hindre utvandring (Šelo Šabić & Kolar, 2019)). Og selv om myndighetene skulle ønske å stoppe utvandring fullstendig, er dette i praksis vanskelig – det er ikke lett å skille utvandring fra annen type reising, særlig hvis landet ikke er geografisk isolert (Fahrmeir, 2007).

Likevel finnes det en rekke tiltak som kan bidra til å *dempe* utvandringen. Noen land, som Iran, har utreisevisum, og generelt kan pass gjøres dyrt og vanskelig tilgjengelig (De Haas & Vezzoli, 2011). Kinesiske myndigheter regulerer utvandringen fra Kina både ved å legge restriksjoner på hvem som får pass og utreisedokumenter og ved å kriminalisere uautorisert utvandring (Song, 2022). En stat kan også frata folk ulike goder dersom utvandrer – som pensjoner, trygdeytelser, velferdsgoder, helseforsikring mm. Størrelsen på slike ytelser kan også påvirke utvandringen – i EU har det vært diskutert hvorvidt en stat kan kjøpekraftsjustere ytelser til barn av

arbeidsinnvandrere når disse barna bor i et annet land med lavere kostnadsnivå.² I Russland har det blitt foreslått å øke lønningene i bransjer der utvandringen på den tiden var ansett som for høy, som innen forskning og kultur (Korotayev et al., 2015). Det er uvisst hvordan russiske myndigheter ser på dette i dag, men utvandringen i slike sektorer har trolig økt på grunn av invasjonen av Ukraina. Noe av denne utvandringen er trolig et uttrykk for russere som «stemmer med føttene».

På den andre siden kan myndighetene *oppmuntre* til utvandring ved for eksempel å hjelpe utvandrerne å navigere i andre lands innreisebyråkratier og få godkjent medbrakte kvalifikasjoner mm., samt gjennom en god diasporapolitikk (mer om dette under). Samarbeid blant annet innen EU-landene om godkjenning av kvalifikasjoner og rettigheter til å beholde velferdsgoder selv om man søker jobb i andre land, kan også bidra til å øke utvandringen (Barslund et al., 2014; Buchan et al., 2014) Siden migrasjonsstrømmer har en tendens til å forsterke seg selv, kan slik politikk være særlig effektiv når det gjelder å skape nye migrasjonkorridorer framfor å endre veletablerte migrasjonssystemer (De Haas & Vezzoli, 2011).

Et annet utvandringspolitisk redskap er de nasjonale narrative. Hvorvidt utvandring og utvandrere overhodet inngår i historier om nasjonen og «folket», varierer kraftig mellom land, og en eventuell omtale varierer fra negativ, der utvandrerne beskrives som svikefulle eller feige, til langt mer positive heltebeskrivelser (Collyer, 2013b). Disse narrative kan endre seg over tid. Collyer mener å se en generell dreining mot stadig mer fordelaktig beskrivelse av utvandrerne, og mener dette henger sammen med en normativ endring på globalt nivå. Slike positive beskrivelser er likevel ikke nye om vi tar et lengre historisk perspektiv. Utvandrere til Amerika har for eksempel blitt sett på mer som «pionerer».

Israel er et eksempel på land som bruker narrative for å bidra til utvandringspolitiske mål. Selv om landet ser på utvandring av jøder som et problem, har de som et liberalt demokrati ikke forbudt sine innbyggere å utvandre. I stedet formidles det et sterkt moralsk og ideologisk press om å ikke forlate landet – utvandring beskrives som umoralsk. Man formilder historier om ulykkelige utvandrere, og jøder som allerede bor i andre land har blitt oppfordret til å ikke hjelpe utvandrerne som kommer fra Israel. De siste tiårene har riktignok Israels holdning til utvandring og utvandrere blitt noe mer forsonlig (Gold, 2007). Også i såpass ulike land som USA, Danmark og Kina har utvandrerne blitt beskrevet i ufordelaktige vendinger. Holdninger til amerikanere som flytter fra USA er blitt oppsummert slik i New York Times: «By moving out of the country, Americans are often seen by stay-at-home counterparts, and by US officialdom, as somehow disloyal, unpatriotic, suspicious or, at worst, tax cheats who pay nothing for the privilege of US citizenship» (Groves, 2016). I Danmark har holdningene til utvandrere vært relativt negative, med påstander i media om at de ikke er helt ekte dansker, at de ikke er til å stole på og at de ikke bidrar til samfunnet etter å ha benyttet seg av velferdsstaten og dens utdanningstilbud (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017). I Kina under kulturrevolusjonen ble utvandrere og kinesere

² Se [Kjøpekraftjustering av familieytelser i strid med EU/EØS-retten - stortinget.no](https://www.stortinget.no/kjopekraftjustering-av-familieytelser-i-strid-med-eu/eos-retten)

bosatt i utlandet sett på som svikere og kapitalister. Kina endret senere politikk og har siden slutten av 1970-årene brukt sine diasporaer aktivt for å fremme økonomisk vekst i Kina (Pina-Guerassimoff & Guerassimoff, 2007). For land med høy innvandring som har ønsket denne tilførselen av nye mennesker, kan det være retorisk krevende å samtidig skulle diskreditere personer som velger å emigrere derfra til steder de ser på som enda bedre. Dette har for eksempel vært et dilemma i Canada, som har hatt relativt høy utvandring (videre) til USA (Ramirez, 2007).

4.2 Utvandrerpolitiske tiltak

Tiltak som retter seg mot et lands utvandrede befolkning kan handle om mange ulike forhold: om *økonomi*, om *politikk*, om *velferd og sosiale rettigheter*, og om *kultur og religion* (Østergaard-Nielsen, 2016).

Innenfor det *økonomiske* feltet faller politikk knyttet til remittances, altså pengeoverføringer fra migranter tilbake til opprinnelseslandet – der man for eksempel kan legge til rette for enklere bankoverføringer – og om å tiltrekke seg økonomiske investeringer fra personer som har utvandret, for eksempel ved hjelp av ulike skattefritak eller at myndighetene stiller opp med midler som matcher utvandrerne investeringer i utviklingsprosjekter. Portugal er et eksempel på land som har satt i verk tiltak for å tiltrekke seg investeringer fra utvandrere (Santana-Pereira & Horta, 2017). Økonomiske tiltak kan også handle om å tiltrekke seg emigrant-turister.

Det *politiske* området omfatter politiske rettigheter til statsborgere som bor i utlandet, inkludert regler om statsborgerskap, stemmerett og skatt, samt egne råd/organer for dialog med diasporaen.

Politiske tiltak handler også om å mobilisere utvandrerne som lobbyister for opprinnelseslandets interesser i det landet de bor i. I denne kategorien faller også opprinnelseslandenes forsøk på å kontrollere eller påvirke utvandrerne politiske aktiviteter i utlandet.

Spørsmål om statsborgerskap, og særlig muligheten for dobbelt statsborgerskap, står ofte sentralt i mange lands diasporapolitikk. Mulighet for dobbelt statsborgerskap kan bidra til at utvandrerne fortsatt føler seg knyttet til opprinnelseslandet. Det samme gjelder muligheten for å stemme. Danske statsborgere som utvandrer, kan ganske raskt miste stemmeretten, noe som er tolket som et eksempel på at Danmark ikke opprettholder båndene til utvandrede statsborgere (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017). Når det gjelder stemmerett, kan det variere hvilke valg utvandrerne får stemme i (lokale-, nasjonalforsamlings- og eventuelt presidentvalg), hvor lang tid etter utvandringen stemmeretten varer, hvor lett det er å få avlagt stemme (for eksempel om man må reise til opprinnelseslandet eller ikke), og også hvorvidt utvandrerne er en del av sin «hjemme-valgkrets» eller om diasporaen er en egen valgkrets med egne kandidater (International Organization for Migration, 2019). For eksempel krever Albania og India at utvandrerne kommer tilbake for å avlegge stemme, mens utvandrere fra Portugal og Italia velger egne representanter (Collyer, 2013a). Amerikanske statsborgere har i stor grad de samme rettigheter og plikter som om de skulle bodd i USA: Selv om de er bosatt i utlandet kan de delta i valg,

barna deres kan bli amerikanske statsborgere, i mange tilfeller må amerikanske statsborgere i utlandet betale skatt, og de kan bli innkalt til militærtjeneste (Groves, 2016). At de må betale skatt til USA har blitt en sak som har samlet mange utvandrere med amerikansk statsborgerskap som ønsker å endre systemet, og slik mobilisering er blitt lettere de senere årene med utbredelsen av sosiale medier (Groves, 2016). Utvandrere fra europeiske land ser ut til å være de som oftest får beholde stemmeretten (International Organization for Migration, 2022). Spørsmålet om stemmerett for utvandrede statsborgere er omdiskutert i mange land, med en tendens til at partier på høyresiden (men ikke ytterste høyre) er de som særlig ønsker at utvandrerne skal ha en slik rett (Østergaard-Nielsen et al., 2019).

Velferd og sosiale rettigheter handler blant annet om pensjon, trygd, helsetjenester og andre velferdsgoder, og bilaterale avtaler mellom opprinnelses- og destinasjonslandene om sosiale rettigheter for migrantene. Mange land har etablerte mekanismer for å beskytte rettighetene til statsborgere i utlandet, blant annet med oppfølging fra ambassade/konsulat, tiltak for å beskytte dem mot utnyttning, samt kursing av potensielle migrantarbeidere om deres rettigheter (Devillard et al., 2015; International Organization for Migration, 2019, 2022; Lee, 2017; Østergaard-Nielsen, 2016). De aller fleste land har også konsulære tjenester med ulike praktiske ordninger for å hjelpe egne statsborgere i utlandet som er kommet i vanskeligheter (International Organization for Migration, 2022).

På det *kulturelle og religiøse* feltet inngår både skoler og annen undervisning i språk, kultur og historie samt støtte til at utvandrerne kan utøve sin religion. Også spredning av nasjonale medier i utlandet er et tiltak her. Enkelte land har en svært aktiv politikk for å promotere nasjonal identitet, gjennom for eksempel et aktivt kulturprogram, språkskoler og skoler med nasjonalt pensum (Weinar, 2014), og noen land har egne institutter for dette, for eksempel Camões Institute i Portugal (Santana-Pereira & Horta, 2017) og de tyske Goethe-instituttene. Selv Danmark, som har brukt lite ressurser på å opprettholde båndene til dansker som har flyttet ut, har likevel et religiøst tilbud til dansker utenlands: Folkekirken, det danske motstykket til Sjømannskirken (Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017).

Andre eksempler på diasporapolitikk har mer symbolsk karakter, som markeringer av nasjonale merkedager, utdeling av utmerkelser til utvandrere, diasporakonferanser og festivaler (Collyer, 2013a)

Diasporapolitikk handler i all hovedsak om forholdet til egne statsborgere som har utvandret, eventuelt også til deres etterkommere og andre personer som etnisk/språklig/kulturelt kan regnes som en del av nasjonen. Når det gjelder forholdet til ikke-statsborgere (eventuelt personer med annen etnisitet) som har utvandret fra et land, er dette i liten grad tema i faglitteraturen. Sannsynligvis avspeiler det at de fleste land ikke har noe særlig politikk på det feltet.

En helt annen type tiltak som også er relatert til utvandring, handler om staters tiltak overfor innvandremiljøer i eget land, tiltak som har som formål å bidra til utvikling i innvandrerens opprinnelsesland. Slike miljøer kan bidra positivt til å bekjempe fattigdom i landene de har utvandret fra. Et land som Australia, som har mange aktive diasporamiljøer fra ulike deler av verden (og særlig fra Asia), har nylig gitt

dette temaet økt oppmerksomhet, også i egen bistandspolitikk. Australias multikulturalismepolitikk åpner opp for aktive diasporamiljøer med tette bånd til landene de flyttet fra, noe som også kan være i Australias egen interesse: Australia har et uttalt mål om å knytte seg tettere til det dynamiske Asia (Hugo, 2016). Også europeiske land som Frankrike, Storbritannia og Tyskland har, eller arbeider med å få på plass, samarbeid med diasporamiljøer i sin utviklingspolitikk (Malmberg, 2006). Men i land der asylsøkere og flyktninger utgjør en stor andel av diasporaene, er disse ofte i opposisjon til myndighetene i opprinnelseslandene. Da kan det være begrenset hvilken rolle de kan spille i et utviklingssamarbeid. Dette er tilfelle i mange av de nordiske landene (Malmberg, 2006).

4.3 Effekten av ulike tiltak

Selv om det finnes mange tiltak som kan påvirke et lands utvandring, vet vi egentlig lite om effekten av de ulike tiltakene. Ifølge De Haas og Vezzoli (2011) finnes det ikke empiriske studier som tallfester effekten av utvandringspolitiske tiltak på de faktiske migrasjonsstrømmene. Heller ikke når det gjelder returprogrammer for asylsøkere som ikke har fått opphold, finnes det tilstrekkelig informasjon om hvor godt programmene virker (Carling et al., 2015). En studie som har undersøkt EUs returavtaler viser at disse stort sett bare har en midlertidig effekt på antall returer, dersom de overhodet har hatt noen effekt (Stutz & Trauner, 2022). Men Lee (2017) mener å se tydelige tegn på at Filippinene har lyktes i sin politikk for å stimulere til arbeidsutvandring og ta vare på sine utvandrere. På den andre siden finnes det mange historiske eksempler på at forsøk på å stenge grenser for utvandring ikke lykkes helt, men i stedet bidrar til illegal migrasjon.

4.4 Aktører på utvandrings- og utvandrerfeltet

Som vist over, kan utvandringspolitikk handle om en rekke ulike tiltak, og disse kan i mange tilfeller administreres av ulike aktører i opprinnelseslandet, inkludert utenriktjenesten som vanligvis har ansvaret for konsulære saker. For å styrke og samordne utvandrings- og utvandrerpolitikken, har mange land opprettet egne departementer eller direktorater for dette (Collyer, 2013a; International Organization for Migration, 2022; Østergaard-Nielsen, 2016). I 2019 hadde 73 prosent av landene i FNs migrasjonsundersøkelse et eget departement eller en egen statlig enhet med ansvar for diasporapolitikk og statsborgere i utlandet. Blant de europeiske landene var andelen 58 prosent. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020). Det ser ut til å være en internasjonal trend at ansvaret for utvandrerne har skiftet fra innenriks- til utenriksdepartementene (Collyer, 2013a).

I tillegg til de statlige aktørene finnes også blant annet religiøse organisasjoner, politiske partier og bistands- og veldedige organisasjoner i opprinnelseslandet som på ulike måter henvender seg til utvandrere og involverer dem i sitt arbeid (Collyer, 2013a). Utvandrerne kan selv også være politiske aktører som danner egne organisasjoner med sosiale, kulturelle og/eller politiske formål, og sterke utvandrerorganisasjoner kan ha stor påvirkning på et lands utvandrerpolitikk (Østergaard-Nielsen, 2016).

Utvandring kan også påvirkes av myndigheter på et lavere geografisk nivå enn det statlige: Kommuner som setter i verk tiltak for å hindre utflytting, vil også kunne påvirke utvandringen fra sin kommune til utlandet. Tilsvarene vil bedrifter og arbeidsgivere som setter i verk tiltak for å holde på sentral kompetanse, *talent retention*, også kunne hindre at ansatte flytter ut av landet. Andre aktører som er involvert i rekruttering av arbeidskraft fra utlandet kan også spille en rolle. Det gjelder for eksempel ulike typer formelle og uformelle mellommenn, arbeidsformidlere eller utleiere av arbeidskraft (Žabko et al., 2018).

5 Annen politikk som kan påvirke utvandring

I tillegg til politikk som har som hovedformål å påvirke flyttestrømmene ut av landet eller forholdet til de som allerede har utvandret, kan politikk på andre felt og med andre formål også påvirke utvandringen og forholdet til utvandrerne. I mange tilfeller er denne effekten ikke intendert; hovedhensikten med politikken var noe helt annet.

I utgangspunktet kan *all* politikk som påvirker hvor godt det er å bo i et land (sammenlignet med i andre land), ha konsekvenser for utvandringen. Dermed kan sannsynligvis *alle* politikkområder ha betydning for utvandringen. Dette notatet har på ingen måte noen fullstendig kartlegging av slike effekter, men listen nedenfor gir noen eksempler på politikkområder som kan være sentrale for å forstå et lands utvandring:

Den økonomiske politikken kan påvirke arbeidsledigheten, valutakursen og inntektsnivået i et land, faktorer som kan være avgjørende når personer skal bestemme seg for å bli i landet eller utvandre.

Innvandringspolitikken har, som allerede nevnt, i mange tilfeller klare konsekvenser for utvandringen. Hvor lang oppholdstillatelse innvandrere får kan være avgjørende for hvor lenge de blir. Og dersom reglene for innvandring strammes inn, kan en del innvandrere som allerede er i landet, frykte at det blir vanskeligere å komme tilbake dersom de utvandrer. Dermed kan strengere innvandringspolitikk gjøre utvandringen lavere enn den ellers ville vært, noe som igjen kan bety mindre fleksible responser på arbeidsmarked både i destinasjons- og oppholdsland (de Haas & Vezzoli, 2011).

Integreringspolitikken påvirker hvordan det er for innvandrere å bo i et land, og dermed hvor attraktivt det er å utvandre. Australias multikulturalisme, som understreker at alle skal ha muligheten til å ivareta sin kultur, kan også ha gjort at Australias innvandrere har beholdt tettere bånd med opprinnelseslandet enn de ellers ville gjort (Hugo, 2016). Det kan igjen ha bidratt til at det er lettere for dem å flytte tilbake til landet de kom fra, og dermed at utvandringen fra Australia er høyere enn den ville vært under en annen type integreringspolitikk. Muligheter for dobbelt statsborgerskap kan også ha betydning for hvilke bånd man har til ulike land og dermed for utvandringen (Carling et al., 2015).

Skattepolitikken kan påvirke utvandringen. Dette kan gjelde alle grupper i samfunnet, men er kanskje særlig viktig i gruppene med aller høyest inntekt eller formue.

Velferdspolitikken kan påvirke utvandringen på flere måter. En sentral faktor er hvorvidt man kan ta med seg ulike trygde- og velferdsytelser når man utvandrer (Lafleur & Yener-Roderburg, 2022). I tillegg kan nivået på velferdstjenester (eks helse/omsorg) påvirke hvor attraktivt det er i et land. Manglende tillit til barnevernet er også en relevant faktor i noen miljøer (Carling et al., 2015).

Tilsvarende kan også *skolepolitikken* og kvaliteten på skolene påvirke barnefamiliers planer om å bli eller utvandre.

Fordelingspolitikken kan påvirke hvilke grupper som opplever det mer eller mindre fordelaktig å utvandre. En sammenpresset lønnsstruktur og få inntektsforskjeller kan

gjøre det attraktivt for de ressurssterke å utvandre til land med større inntektsforskjeller, og omvendt kan det være mer attraktivt for mindre ressurssterke å flytte til land med større omfordeling mellom rike og fattige (Borjas & Bratsberg, 1994).

Det er altså svært mange politikkområder som kan ha betydning for utvandringen fra et land. Likevel er det sjelden at konsekvensene for utvandringen drøftes når ulike typer politikk vurderes, for eksempel i Norge.

6 Norges politikk tilknyttet utvandring

Har Norge en utvandringspolitikk? Svaret til FN i 2020 var nei, «no official policy». Norge har heller ingen offisiell diasporapolitikk (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020). Men hva finner vi om vi ser litt bredere på det?

6.1 Utvandringspolitikk

Det er ingen aktiv politikk i Norge for å heve eller senke utvandringen generelt. Like fullt har Norge politikk på andre områder som kan være relevant. Viktige politiske vedtak som for eksempel EØS-avtalen – som sikrer fri bevegelse i EU/EØS – har ikke bare medført at det er blitt enklere for EU-borgere å komme til Norge, men også at det er blitt enklere å utvandre fra Norge til andre europeiske land. Tilsvarende gjelder for overenskomsten om felles nordisk arbeidsmarked. Også bilaterale avtaler som fremmer eller begrenser mobilitet mellom Norge og andre land, som for eksempel skatteavtaler og utvekslingsavtaler innen utdanning og forskning, vil kunne påvirke både innvandringen og utvandringen.

En av få politiske diskusjoner i Norge som direkte dreier seg om utvandring, er diskusjonene rundt skattlegging av personer som flytter fra Norge til utlandet. Spørsmålet ble aktualisert høsten 2022 da forretningsmannen og Aker-eieren Kjell Inge Røkke meldte flytting til Sveits og et tjuetalls andre rike personer også meldte utvandring fra Norge. Diskusjonene dreide seg i stor grad om Ap/Sp-regjeringens innstramminger i skattereglene samme høst, med en oppheving av femårsregelen (for hvor lenge etter utvandring man skal betale skatt på kapitalgevinster) og innføring av skattekrav ved overføring av aksjer til nære slektninger bosatt i utlandet (Melkild, 2022).³

Innvandringspolitikken i Norge kan som nevnt også ha stor betydning for utvandringen. Mest opplagt er dette når det gjelder returpolitikken, som er en viktig del av norsk innvandringspolitikk. Den innebærer blant annet bruk av høye «måltall» for å gi politiet insentiver til å identifisere og sende ut personer uten lovlig opphold, og programmer for assistert retur av personer som befinner seg i Norge uten oppholdstillatelse (Brekke, 2016). Norske myndigheter har også tilbudt økonomiske incentiver til flyktninger som har fått opphold i Norge, men som frivillig flytter tilbake til opprinnelseslandet, selv om få har benyttet seg av dette tilbudet (Brekke, 2014). Det kan argumenteres for at dette er politikk som påvirker migrasjonen ut av Norge, i den forstand at det er et forsøk på å øke antall returner. Tilsvarende kan det å trekke tilbake oppholdstillatelser, slik norske myndigheter har gjort overfor blant annet

³ Ferske analyser fra EXITNORWAY-prosjektet viser at ikke-innvandrere formue over 100 millioner utvandrer i noe større grad enn andre, når vi sammenligner personer med samme alder og kjønn. Likevel er det bare en liten andel av befolkningen som utvandrer fra Norge, selv blant de rikeste (Tønnessen, 2022).

flyktninger fra Afghanistan og Somalia, ha direkte betydning for utvandringen i disse gruppene (Brekke et al., 2020).

Motsatt er det tilsynelatende i hvert fall en implisitt del av norsk arbeidsinnvandringspolitikk å *holde på* høyt kvalifiserte migranter. Da UDI og Arbeidsdepartementet lyste ut et forskningsprosjekt i 2021 om arbeidsinnvandring, handlet noen av spørsmålene de ønsket belyst nettopp om hvorfor arbeidstakere blir værende eller ikke i Norge, og i hvilken grad arbeidsinnvandrere mener at «regelverket tilrettelegger for at den faglærte og deres familier skal kunne bli i Norge på permanent basis».⁴ Dette handler om at Norge ønsker å beholde relevant kompetanse i en internasjonal konkurranse om «de beste hodene».

Integreringspolitikken kan også påvirke utvandringen, i den forstand at god integrering kan gjøre det mindre attraktivt å utvandre. En god del av integreringsarbeidet i Norge handler om opplæring i norsk språk og kultur. Dette er kompetanse som er mindre nyttig dersom man velger å forlate landet.

Likevel er effektene på utvandringen i liten grad fremme i diskusjonene rundt norsk integreringspolitikk. I de to store utredningene om norsk integreringspolitikk fra Brochmann-utvalgene (NOU 2011:7 og NOU 2017:2) er denne tematikken så å si fraværende. Utvandring nevnes først og fremst knyttet til beregningene av fremtidig folkemengde og antall innvandrere i Norge, og til bekymringer rundt sårbarheter i det norske systemet knyttet til såkalt eksport av velferdsytelser, utfordringene dette gir for NAV, og spørsmål om velferdsstatens rekkevidde utenfor statens grenser.

Norge er et nokså gjennomregulert samfunn, der en forutsetning for en velfungerende hverdag er at man er registrert i folkeregisteret og har personnummer (eller d-nummer). Dette bidrar til at det er vanskeligere enn i mange andre land å leve i Norge uten å være registrert i systemet, noe som igjen kan påvirke utvandringen av personer som ikke har de nødvendige papirene i orden.

I tillegg vil svært mye annen politikk i Norge kunne påvirke utvandringen, uten at dette er intendert. Særlig viktig er politikken som påvirker arbeidsmarkedet og mulighetene der og politikk som påvirker utviklingen av norsk økonomi generelt.

6.2 Utvandrerpolitikk

Når det gjelder utvandrerpolitikk, er det en lovpålagt oppgave for den norske utenriks tjenesten å gi bistand til nordmenn i utlandet. Etter utenriks tjenesteloven §1, første ledd, har utenriks tjenestens tre oppgaver:

1. å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land,

⁴ Hentet fra utlysningssdokumenter for prosjektet FoU-prosjekt om tilrettelegging av arbeidsinnvandring fra tredjeland, lyst ut av UDI 23.4.2020, i forfatterens eget arkiv.

2. å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og

3. å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølging, ulykker, sykdom og dødsfall.

De to siste oppgavene er direkte knyttet til ivaretagelse av norske statsborgere. Den første av dem kan for eksempel handle om å bistå nordmenn og norske selskaper med å hevde seg på utenlandske markeder, mens den andre i hovedsak handler om konsulær bistand til nordmenn som får problemer i utlandet. Det er altså ikke en uttalt politikk å generelt pleie forholdet til en norsk diaspora som sådan, og det kan se ut til at det til en viss grad er opp til den enkelte utenriksstasjon om og hvordan man eventuelt gjør dette. I den grad man forsøker å opprettholde kulturelle bånd til diasporaen, ses det i hovedsak opp mot for eksempel den amerikanske Midtvesten, og da er det vanligvis ikke snakk om norske borgere, men om etterkommere som i noen grad opprettholder norske tradisjoner slik som lefsebaking og bunadsproduksjon.

På samme måte som i Danmark ivaretas noen av relasjonene med nordmenn i utlandet ikke av staten direkte, men gjennom Sjømannskirken (om Danmark, se Mouritsen & Hovmark Jensen, 2017), som en slags rest av Norges rike maritime historie. Det finnes nærmere 30 sjømannskirker i Europa, Amerika og Asia, i tillegg til en rekke såkalte ambulerende sjømannsprester som dekker store deler av verden og er tilgjengelige for nordmenn. På nettsiden sjomannskirken.no er et av hovedbudskapene at «Sjømannskirken ønsker å være til stede for nordmenn over hele verden.»

Norske statsborgere i utlandet har etter valgloven (kapittel 2) stemmerett ved stortings-, fylkes- og kommunevalg i Norge, så sant de har fylt 18 år innen utgangen av valgåret, noen gang har vært folkeregisterført som bosatt i Norge, og ikke har mistet stemmeretten (for eksempel på grunn av visse forbrytelser). De som har vært bosatt i utlandet i mer enn ti år, må selv sørge for å være oppført i manntallet for å kunne ha stemmerett.

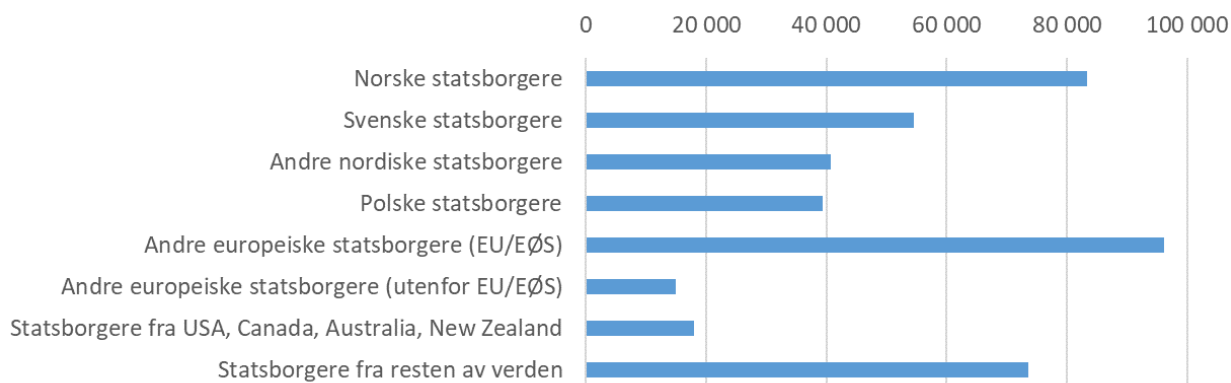
Barn blir norske statsborgere ved fødselen dersom faren eller moren er norsk statsborger og foreldreskapet følger av barneloven (Statsborgerskapsloven §4).

Inntil 2020 tillot Norge ikke dobbelt statsborgerskap, som ett av få land i Nord-Europa. Det har imidlertid blitt endret nå, hvilket kan tenkes å endre forholdet mellom Norge og nordmenn i utlandet. Nordmenn som har sagt fra seg sitt statsborgerskap har også mulighet for å få det tilbake. Det har imidlertid ikke vært offentlige diskusjoner om dette i forbindelse med endringen, og nordmenn i utlandet er i liten grad en kjent størrelse i norsk politikk.

Fraværet av en aktiv politikk overfor utvandrere fra Norge kan muligens forklares med at Norge lenge har hatt relativt få utvandrede statsborgere (dersom man ser bort fra situasjonen under de store utvandringsbølgene til USA på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet). De fleste som har utvandret fra Norge de siste tiårene har vært personer som tidligere har innvandret til Norge, altså innvandrere som forlater Norge igjen, og et klart flertall er utenlandske statsborgere. Blant alle

som har utvandret fra Norge i perioden 2000-2020 og som fortsatt var registrert som utvandret ved utgangen av 2020, er nesten 20 prosent norske statsborgere, noe som tilsvarer drøye 83 000 personer.⁵ 80 prosent av utvandrerne var altså utenlandske statsborgere, se figur 6.1.⁶ De to største enkeltgruppene av utenlandske statsborgere var svenske (nær 55 000) og polske (nær 40 000).

Figur 6.1: Utvandrere fra Norge 2000-2020 som fortsatt var registrert som utvandret ved utgangen av 2020, etter (sist registrerte) statsborgerskap. Kilde: Statistisk sentralbyrå/EXITNORWAY



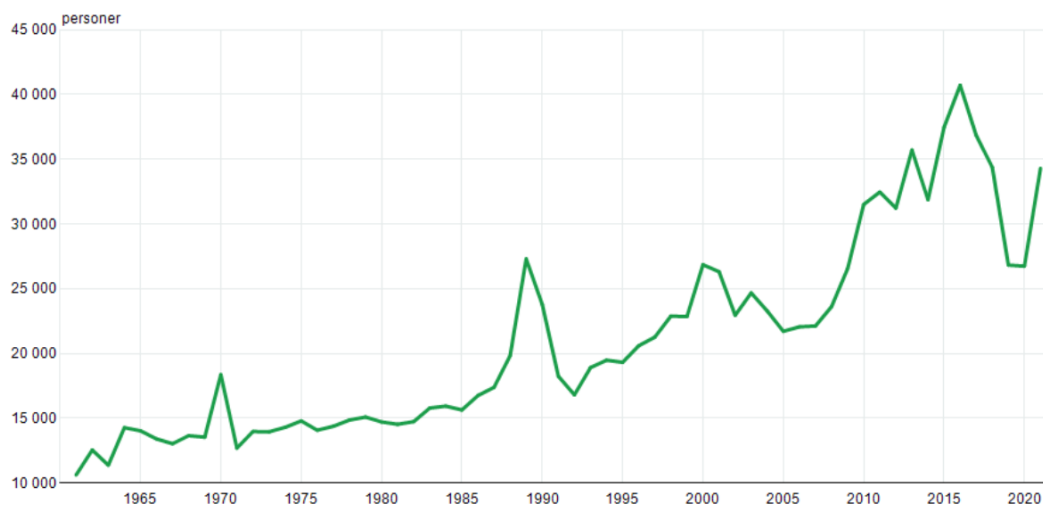
En annen mulig forklaring på den begrensede norske utvandrings- og utvandrerpolitikken kan være at Norge ikke har særlig økonomisk behov for at utvandrere sender penger hjem. Norge har heller ikke et synkende folketall, så det demografiske behovet for å lokke utvandrere tilbake er nok begrenset. Ferske analyser fra EXITNORWAY-prosjektet viser også at redusert utvandring i liten grad kan begrense aldringen i den norske befolkningen (Tønnessen og Syse, 2023). Kanskje opplever norske myndigheter også at Sjømannskirken i tilstrekkelig grad er til stede for nordmenn i utlandet og bidrar til at nordmenn «ute» allerede er sterkt nok knyttet til Norge og fungerer godt nok som uformelle ambassadører for Norge, slik at behovet for en offisiell norsk politikk på feltet anses som mindre. Tilsvarende kan det hende at utvandrere fra Norge er fornøye med dagens oppfølging fra norske myndigheter og i liten grad har ønsket eller krevd endringer.

Likevel kan det være grunner til at norske myndigheter kan ha nytte av en større bevissthet rundt utvandring og utvandrere. Utvandringen fra Norge har vært relativ høy de siste årene, som vist i figur 6.2.

⁵ Av disse er rundt 20 prosent innvandrere (som har norsk statsborgerskap), og 13 prosent er født i Norge med to innvandrerforeldre. I tillegg til disse 83 000 kommer alle som utvandret før år 2000.

⁶ Tallene i figuren er hentet fra SSB-data i EXITNORWAY-prosjektet og viser sist registrerte statsborgerskap blant alle som har utvandret fra Norge på ett eller annet tidspunkt fra 2000 til 2020, og som fortsatt var registrert som utvandret ved utgangen av 2020. Hvis personen har både norsk og et annet statsborgerskap, er vedkommende registrert som norsk statsborger.

Figur 6.2: Utvandring fra Norge, 1961-2021. Kilde: Statistisk sentralbyrå



De siste ti årene, med unntak av 2019 og 2020, har den årlige utvandringen fra Norge ligget på over 30 000. Det tilsvarer innbyggertallet i en middels norsk by som Hamar eller Molde, hvert år. Selv om noen av disse senere flytter tilbake til Norge, er tilbakeflyttingen klart lavere enn utvandringen. Dette bidrar dermed til å øke «bestanden» eller «poolen» av utvandrere fra Norge som bor utenlands.

Et totaltall over hvor mange personer som nå bor i utlandet, men som tidligere har bodd i Norge, finnes ikke. Det henger blant annet sammen med at utvandringen kan ha skjedd for lenge siden og at det norske folkeregisteret ikke er oppdatert med informasjon om dødsfall blant personer som har utvandret. Tallene som figur 6.1 bygger på, inkluderer ikke personer som forlot Norge før 2000, og personer som har dødd etter utvandring er heller ikke trukket fra.

Andre, grove, anslag kan tyde på at det i dag finnes drøyt 650 000 personer i utlandet som (i en eller flere perioder i livet) har vært registrert bosatt i Norge og at rundt 500 000 av disse var innvandrere da de bodde i Norge.⁷ Dette er personer som i større eller mindre grad har rettigheter overfor den norske stat. I større eller mindre grad fungerer de også som gode ambassadører for Norge og kan dermed bidra til å styrke Norges omdømme utenlands, i tråd med utenriksstjenestens første oppgave om å «ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet».

At en såpass stor andel av utvandrerne fra Norge ikke er «egne» statsborgere (figur 6.1), er egentlig ikke spesielt for Norge. Tall fra Eurostat viser at Norge ikke skiller seg ut fra andre europeiske land verken i den ene eller den andre retningen på dette

⁷ Disse enkle anslagene er gjort ved hjelp av SSB-tjenesten microdata.no, og tar utgangspunkt i alle som har vært registrert som bosatte i det norske folkeregisteret siden 1970 og som nå (per 1.1.2021) står registrert som utvandret. Videre er det antatt at alle i denne gruppen som er født før 1940 nå er døde, mens alle født 1940 eller senere fortsatt lever.

området.⁸ Norges manglende politikk overfor ikke-statsborgere som har utvandret fra landet skiller seg heller ikke særlig fra andre land. Dette er en gruppe som få land har en aktiv politikk overfor. Men Norges historie og aktive rolle som sjøfarts-, misjons-, freds- og bistandsnasjon kan tilsi at det finnes organisasjoner og myndighetsorganer på disse feltene i dag som kan ha nytte av et samarbeid med innvandrere fra relevante land som returnerer dit igjen (eller allerede har returnert dit) fra Norge.

Det er altså mulig å tenke seg at Norge utarbeider politikk overfor de drøyt 650 000 personene med norgeserfaring som befinner seg i utlandet, muligens inspirert av universiteters arbeid overfor sine «alumni» (personer som tidligere har studert der). Enn så lenge har ikke dette skjedd i stor skala.

⁸ Statistikkbanktabellen Emigration by age group, sex and citizenship [MIGR_EMI1CTZ]

7 Kort oppsummering

Dette notatet har gjennomgått internasjonal faglitteratur om utvandrings- og utvandrerpolitikk, og i tillegg sett på situasjonen i Norge på disse feltene. For å rydde i en kompleks tematikk har vi behandlet utvandrings- og utvandrerpolitikk hver for seg, selv om det er klare overlappinger mellom de to. I tillegg kan det gi mening å skille mellom politikk som retter seg mot egne statsborgere og politikk rettet mot utvandrere som ikke er statsborgere i landet de flytter/flyttet fra.

Disse to inndelingene kan sammenstilles, som vi har gjort i tabell 8.1. under. De fire feltene viser utvandrings- og utvandrerpolitikk for henholdsvis egne statsborgere og andre, og i hver av feltene har vi lagt inn eksempler på politikk. Noen av eksemplene på politikk er intendert, mens andre eksempler har betydning for utvandringen eller utvandrerne selv om dette ikke var politisk intendert.

Tabell 7.1: Noen eksempler på utvandrings- og utvandrerpolitikk overfor egne statsborgere og andre

	Utvandringspolitikk	Utvandrerpolitikk
Egne statsborgere	<ul style="list-style-type: none"> - Multi- og bilaterale avtaler om mobilitet over landegrensene - Tiltak som legger til rette for utvandring, for eksempel hjelp til å navigere i andre lands arbeidsmarkeder og byråkratier - Tiltak for å beholde bestemte grupper (eks høyt utdannede) - Generell arbeidsmarkeds- og økonomisk politikk 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsulære tjenester, hjelp til statsborgere som får problemer i utlandet - Tiltak for å øke/forenkle pengeoverføringer (remittances) - Tiltak som utnytter diasporaen til investeringer og turisme og som nettverk overfor myndighetene der de bor - Kulturprogrammer og religiøse organisasjoner, eks Sjømannskirken - Regler om statsborgerskap, skatt, stemmerett - Tiltak for å få utvandrere til å flytte tilbake
Andre	<ul style="list-style-type: none"> - Uttransportering/returordninger - Innvandringspolitikk (ikke minst tidsbestemte oppholdstillatelser) - Integreringspolitikk - Tiltak for å beholde bestemte grupper (eks høyt utdannede innvandrere) - Generell arbeidsmarkeds- og økonomisk politikk 	<p><i>(Det finnes svært lite politikk på dette feltet, evt med unntak av kontakt med etterkommere av utvandrere)</i></p>

Eksemplene i tabellen over er ikke utfyllende, men kan illustrere noe av bredden på dette området.

Som dette notatet har vist, er utvandrings- og utvandrerpolitikk et omfattende og sammensatt, men lite utforsket, felt. Variasjonen mellom land (og over tid for samme land) er stor – både når det gjelder mål, motivasjon og faktisk utvandrings- og utvandrerpolitikk – og det er ikke umiddelbart opplagt hvilke land som har hvilken politikk. Dette kan henge sammen med at utvandrings- og utvandrerpolitikken er felt der svært mange ulike hensyn skal veies mot hverandre og at resultatet dermed varierer etter hvilke hensyn ulike land har vektlagt. Alternativt kan variasjonen avspeile at dette er et felt som mange land – inkludert Norge – ikke har hatt mye diskusjon om.

Litteratur

- Barslund, M., Busse, M., Vargas-Silva, C., Kaczmarczyk, P., Baas, T., Peinado, M. I., Jimeno, J. F., Lacuesta, A., Galgóczi, B., & Leschke, J. (2014). Labour mobility in the EU: Dynamics, patterns and policies. *Intereconomics*, 49, 116–158.
- Bauböck, R. (2013). Foreword. I *Emigration Nations*. Palgrave Macmillan.
- Bilgili, Ö., & Siegel, M. (2013). From Economic to Political Engagement: Analysing the Changing Role of the Turkish Diaspora. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 277–301). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_12
- Borjas, G. J., & Bratsberg, B. (1994). Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born (Working Paper Nr. 4913). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w4913>
- Brekke, J.-P. (2014). Tilbakevending fra Norge (Rapport 2014:2).
- Brekke, J.-P. (2016). Why go back? Assisted return from Norway. Institute for Social Research. <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/handle/11250/2475186>
- Brekke, J.-P., Birkvad, S. R., & Erdal, M. B. (2020). Losing the Right to Stay: Revocation of Refugee Permits in Norway. *Journal of Refugee Studies*. <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa006>
- Buchan, J., Wismar, M., Glinos, I. A., Bremner, J., & World Health Organization. (2014). Health professional mobility in a changing Europe: New dynamics, mobile individuals and diverse responses: Volume II. World Health Organization. Regional Office for Europe.
- Cannistraro, P. V., & Rosoli, G. (1979). Fascist Emigration Policy in the 1920s: An Interpretive Framework. *International Migration Review*, 13(4), 673–692. <https://doi.org/10.1177/019791837901300404>
- Cappelen, Å., Skjerpen, T., & Tønnessen, M. (2015). Forecasting Immigration in Official Population Projections Using an Econometric Model. *International Migration Review*, 49(4), 945–980. <https://doi.org/10.1111/imre.12092>
- Carling, J., Bolognani, M., Erdal, M. B., Ezzati, R. T., Oeppen, C., Paasche, E., Pettersen, S. V., & Sagmo, T. H. (2015). Possibilities and Realities of Return Migration. Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Collyer, M. (2013a). Afterword: States of Emigration. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 327–333). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_14
- Collyer, M. (2013b). Introduction: Locating and Narrating Emigration Nations. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 1–24). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_1
- Collyer, M. (2013c). The Moroccan State and Moroccan Citizens Abroad. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 175–195). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_8
- Constant, A. F. (2019). Return, Circular, and Onward Migration Decisions in a Knowledge Society (SSRN Scholarly Paper ID 3477089). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=3477089>
- de Haas, H., & Vezzoli, S. (2011). Leaving matters: The nature, evolution and effects of emigration policies. IMI Working Paper Series, Paper 34.

- Devillard, A., Bacchi, A., & Noack, M. (2015). A Survey on Migration Policies in West Africa. <https://publications.iom.int/books/survey-migration-policies-west-africa>
- Fahrmeir, A. (2007). From economics to ethnicity and back: Reflections on emigration control in Germany, 1800-2000. I Green, NL. & Weil, F (eds.) Citizens and those who leave. University of Illinois Press.
- Fan, H.-Y. (Tori). (2022). Restrictions on citizens» exits reconsidered: Taiwan, young democracy under threat. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13001>
- Gamlen, A. (2008). The emigration state and the modern geopolitical imagination. *Political Geography*, 27(8), 840–856.
- Global Forum on Migration and Development. (2009). GFMD - Athens 2009 Recommendations. <https://www.gfmd.org/gfmd-athens-2009-recommendations>
- Gold, S. J. (2007). Israeli emigration policy. I Green, NL. & Weil, F (eds.) Citizens and those who leave. University of Illinois Press.
- Gray, B. (2013). Towards the Neo-Institutionalization of Irish State-Diaspora Relations in the Twenty-First Century. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 100–125). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_5
- Green, N. L., & Weil, F. (Red.). (2007). *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation* (Annotated edition). University of Illinois Press.
- Groves, S. (2016). Americans Abroad: US Emigration Policy and Perspectives. I A. Chikanda et al. (Eds). *Diasporas, Development and Governance, Global Migration Issues 5*. Springer International Publishing.
- Guilbert, K. (2022, februar 24). Ukraine president urges citizens to fight and offers weapons after Russia invasion. *The Independent*. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-russian-war-zelensky-putin-b2022206.html>
- Hampshire, J. (2013). An Emigrant Nation without an Emigrant Policy: The Curious Case of Britain. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 302–326). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_13
- Hernes, V., Staver, A. B., & Tønnessen, M. (2020). Indikatorer for ny integreringslov. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6409>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Bd. 25). Harvard university press.
- Hoffmann, B. (2005). Emigration and regime stability: The persistence of Cuban socialism. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 21(4), 436–461. <https://doi.org/10.1080/13523270500363379>
- Hugo, G. (2016). Diasporas, Development and Engagement in Australia's Asian Century. I A. Chikanda et al. (Eds). *Diasporas, Development and Governance, Global Migration Issues 5*. Springer International Publishing.
- International Organization for Migration. (2019). *Migration Governance Indicators: A Global Perspective*. <https://www.migrationdataportal.org/resource/migration-governance-indicators-global-perspective>
- International Organization for Migration. (2022). *Migration Governance Indicators Data and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: A Baseline*

- Report. <https://www.migrationdataportal.org/resource/migration-governance-indicators-data-and-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration>
- Kindler, M. (2015). A closer look at the mobility of Poles [IMAGINATION Working Paper]. <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/a-closer-look-at-the-mobility-of-poles-post-accession-migration-to-austria-the-netherlands-and-sweden-its-character-its-impact-on-poland-and-its-governance/>
- Kindler, M. (2018). Poland's Perspective on the Intra-European Movement of Poles. Implications and Governance Responses. I *Between Mobility and Migration* (s. 183–204). Springer, Cham.
- Korotayev, A., Arkhangelsky, V., Bogevoznov, J., Goldstone, J., Khaltourina, D., Malkov, A., Novikov, K., Ryazantsev, S., Rybalchenko, S., Shulgin, S., Steck, P., Yuriev, Y., Zinkina, J., & Zvereva, N. (2015). *Critical 10 Years. Demographic Policies of the Russian Federation: Successes and Challenges*.
- Kustov, A. (2020). 'Bloom where you're planted': Explaining public opposition to (e)migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 0(0), 1–20. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1754770>
- Lafleur, J.-M. (2013). Regime Change in Mexico and the Transformation of State-Diaspora Relations. I M. Collyer (Red.), *Emigration Nations: Policies and Ideologies of Emigrant Engagement* (s. 153–174). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137277107_7
- Lafleur, J.-M., & Yener-Roderburg, I. Ö. (2022). Emigration and the Transnationalization of Sending States' Welfare Regimes. *Social Inclusion*, 10(1), Art. 1. <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4701>
- Lee, S. K. (2017). The three worlds of emigration policy: Towards a theory of sending state regimes. *Journal of ethnic and migration studies*, 43(9), 1453–1471.
- Lesińska, M. (2013). The dilemmas of policy towards return migration. The case of Poland after the EU accession. *Central and Eastern European Migration Review*, 2(1), 77–90.
- Lucassen, J., & Lucassen, L. (2009). The Mobility Transition Revisited, 1500–1900: What the Case of Europe Can Offer to Global History. *Journal of Global History*, 4, 347–377. <https://doi.org/10.1017/S174002280999012X>
- McLeod, K., Henderson, A., & Bryant, J. (2010). Leaving so soon? Skilled Migrants in New Zealand: Who says and who goes? *Labour, Employment and Work in New Zealand*. <https://doi.org/10.26686/lew.v0i0.1693>
- Melkild, M. (2022, november 29). Regjeringen og SV strammer inn exit-skatten umiddelbart. *Finansavisen*. <https://www.finansavisen.no/nyheter/politikk/2022/11/29/7964546/regjeringen-og-sv-strammer-inn-exit-skatten-umiddelbart>
- Milena, B., & Cole, G. (2022). The right to exit as national and transnational governance: The case of Eritrea. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13078>
- Mouritsen, P., & Hovmark Jensen, C. (2017). Leaving the Fatherland Behind—Emigration and Diaspora Policies in Denmark. I *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*. Springer International Publishing.
- Peters, M. E. (2021). Migration and Development. I Money J. and Lockhart SP. (eds) *Introduction to International Migration*. Taylor & Francis.
- Santana-Pereira, J., & Horta, A. P. (2017). *A Global Nation? The Evolution of Emigration and Diaspora Policies in Portugal (1960-2016)*. Springer International Publishing.

- Seges Frelak, J., & Hahn-Schaur, K. (2019). Return migration policies in the context of intra-EU mobility [ICMPD Policy Brief].
- Šelo Šabić, S., & Kolar, N. (2019). Emigration and demographic change in Southeast Europe. Skopje: Institute for Democracy, Societas Civilis.
- Skjerpen, T., Stambøl, L. S., & Tønnessen, M. (2015). Utvandring blant innvandrere i Norge Del 1: Litteraturstudie, makroanalyse og regionale mønstre (Reports Nr. 2015/17; Nummer 2015/17). Statistics Norway.
- Song, L. (2022). Exit regulation in the People's Republic of China: Law, policy and practice. *International Migration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/imig.13058>
- Stark, O., Helmenstein, C., & Prskawetz, A. (1997). A brain gain with a brain drain. *Economics letters*, 55(2), 227–234.
- Stutz, P., & Trauner, F. (2022). The EU's 'return rate' with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference. *International Migration*, 60(3), 154–172. <https://doi.org/10.1111/imig.12901>
- Toma, S., & Villares-Varela, M. (2019). The Role of Migration Policies in the Attraction and Retention of International Talent: The Case of Indian Researchers. *Sociology*, 53(1), 52–68. <https://doi.org/10.1177/0038038517750540>
- Torpey, J. C. (1998). Coming and going: On the state monopolization of the legitimate "means of movement". *Sociological theory*, 16(3), 239–259.
- Tønnessen, M. (2022). Forlater de rike riket? Sammenhengen mellom nettoformue og utvandring fra Norge. I 2 [Working paper]. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet - storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3019063>
- Tønnessen, M. & Syse, A. (2023). How much would reduced emigration mitigate ageing in Norway? *Vienna Yearbook of Population Research*. doi:10.1553/p-g5fe-hafz
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2020). *World Population Policies 2019*.
- Weinar, A. (2014). *Emigration Policies in Contemporary Europe (CARIM-East Reserach Report Nr. 2014/01)*.
- Weinar, A. (Red.). (2017). *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility (1st ed. 2017)*. Springer International Publishing : Imprint:Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-56342-8>
- Weinar, A. (2019). Politics of emigration in Europe. I A. Weinar, S. Bonjour, & L. Zhyznomirska (Red.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. Routledge.
- Wickramaarachchi, N., & Butt, A. (2014). Motivations for retention and mobility: Pathways of skilled migrants in regional Victoria, Australia. *Rural Society*, 23(2), 188–197. <https://doi.org/10.5172/rsj.2014.23.2.188>
- Žabko, O., Aasland, A., & Endresen, S. B. (2018). Facilitating labour migration from Latvia: Strategies of various categories of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(4), 575–591. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1315508>
- Østergaard-Nielsen, E. (2016). Sending Country Policies. *Integration Processes and Policies in Europe*, 147–165. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_9
- Østergaard-Nielsen, E., Ciornei, I., & Lafleur, J.-M. (2019). Why do parties support emigrant voting rights? *European Political Science Review*, 11(3), 377–394.

Agestad, C., Brænden, K., & Bøckmann, E. (2021). Arbeidsinnvandrere fra tredjeland–kunnskapsoppsummering. FAFO-rapport, 2021:05.
<https://www.faf.no/images/pub/2021/20772.pdf>