

Utvandringspolitikk

Internasjonal forskning om utvandrings- og utvandrerpolitikk, og situasjonen for Norge

Marianne Tønnessen og Anne Balke Staver

NIBR-kortnotat 2023:3 ISSN 2703-8831 (Online)

September 2023

Mens innvandringspolitikk har vært en sentral del av politikkutforming og politisk debatt både i Norge og andre land de siste tiårene, er utvandringspolitikk sjelden på dagsorden. Alle land har likevel politikk som – mer eller mindre intendert – kan påvirke flyttestrømmene ut av landet og forholdet til personer som har utvandret.

Her oppsummeres kort den internasjonale faglitteraturen om utvandrings- og utvandrerpolitikk, med et ekstra blikk på situasjonen i Norge og noen anslag for hvor mange utvandrere fra Norge som for tiden bor i utlandet.

Det nylig publiserte NIBR-notatet *Utvandringspolitikk* (Tønnessen og Staver 2023) går gjennom internasjonal faglitteratur om utvandrings- og utvandrerpolitikk. Notatet har i tillegg et eget kapittel om den norske situasjonen på dette området. Her gis en kort oppsummering av notatet.

HVEM HAR UTVANDRINGSPOLITIKK?

Om vi går langt tilbake i tid, utøvet statene langt større kontroll over utvandringen enn innvandringen. Etter andre verdenskrig endret politikken seg til å fokusere stadig mer på innvandring, mens det å forlate et land etter hvert ble anerkjent som en grunnleggende menneskerettighet. I en FN-undersøkelse fra 2019 oppga flertallet av verdens stater – inkludert Norge – at de ikke har noen eksplisitt politikk for å påvirke utvandringen av egne statsborgere. Blant de som har en politikk for å endre nivået på utvandringen, er det omtrent dobbelt så mange som oppgir at ønsker å redusere denne utvandringen sammenlignet med de som ønsker å øke den.

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. Selv innad i EU er politikken på utvandringsområdet svært variert, fra nærmest anti-utvandringspolitikk i Danmark og Nederland til diaspora-pleiende politikk i blant annet Irland og Tyskland.

UTVANDRINGS- VS. UTVANDRERPOLITIKK

Man kan skille mellom utvandringspolitikk og utvandrerpolitikk, der utvandringspolitikk handler om å påvirke flyttestrømmene ut av landet, mens utvandrerpolitikk handler om forholdet til de som allerede har utvandret. Utvandringspolitikken kan både dreie seg om tiltak for å påvirke det totale antallet utvandring, slik at det enten blir flere eller færre, men det kan også dreie seg om å påvirke *hvem* som utvandrer og *iblant hvor* utvandrerne flytter. Utvandrerpolitikk – også kalt diasporapolitikk – handler i all hovedsak om politikk overfor egne statsborgere som har utvandret (ikke-statsborgere som har utvandret, er sjelden i fokus). 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.

MOTIVASJONER OG BEGRUNNELSER

Utvandrings- og utvandrerpolitikken spriker mellom land og over tid, og det gjør også motivasjonen for politikken. En god del av motivasjonen handler om landenes og myndighetenes direkte egenytte (økonomisk og på andre måter), men det finnes også begrunnelser som handler mer om hvordan staten ser på seg selv og sitt ansvar overfor egne borgere, og om staters ønsker om å bidra til utvikling ellers i verden. Noen begrunnelser for å forsøke å *redusere* utvandringen kan være å unngå at landet tappes for ressurser eller å begrense aldring av befolkningen, mens begrunnelser for å ønske *økt* utvandring kan være stort befolkningspress, høy arbeidsledighet og fattigdom (som kan reduseres hvis utvandrerne sender penger), eller å spre et lands innflytelse. Motivasjonene for 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.

TYPER TILTAK

Noen av de mest virkningsfulle tiltakene for utvandring, er politiske avtaler som regulerer migrasjon generelt, slik som EØS-avtalen om fri flyt av arbeidskraft og nordiske avtaler om felles arbeidsmarked. Andre utvandringspolitiske tiltak kan være rettet spesifikt mot spesielle grupper. Et eksempel på dette er uttransportering av innvandrere uten lovlig opphold.

Myndighetene kan også gjøre det vanskelig eller dyrt å skaffe seg pass, eller hjelpe potensielle utvandrere med å navigere i andre lands arbeidsmarkeder. Ved hjelp av nasjonale narrativer kan man tegne positive eller negative bilder av de som forlater landet.

Tiltak som retter seg mot et lands utvandrede befolkning kan handle om mange ulike forhold: om økonomi, politikk, velferd og sosiale rettigheter, og om kultur og religion.

ANNEN POLITIKK SOM KAN PÅVIRKE UTVANDRING

Selv om stater oppgir i FN-undersøkelser at de ikke har noe offisiell utvandringspolitikk, fører alle land ulike typer politikk som kan påvirke utvandringen – intendert eller ikke. Alle land har også utvandring (legal eller ikke), og dermed en utvandrerbefolkning som de i større eller mindre grad forholder seg til.

	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, f.eks hjelp til å navigere i andre lands arbeidsmarkeder og byråkratier - Tiltak for å beholde bestemte grupper (eks høyt utdannede) - Generell arbeidsmarkeds- og økonomisk politikk, inkl. skattepolitikk, velferdspolitik, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsulære tjenester, hjelp til statsborgere i utlandet - Kulturprogrammer og religiøse organisasjoner, f.eks Sjømannskirken - Regler om statsborgerskap, skatt, stemmerett - Tiltak som stimulerer diasporaen til investeringer, turisme, lobby etc
Andre	<ul style="list-style-type: none"> - Innvandringspolitikk (særlig tidsbestemte oppholdstillatelser) - Uttransportering/returordninger - Integreringspolitikk - Tiltak for å beholde bestemte grupper innvandrere - Generell arbeidsmarkeds- og økonomisk politikk 	<p><i>(Det finnes svært lite politikk på dette feltet, muligens med unntak av kontakt med etterkommere av utvandrere og noen regler om eksport av velferdsytelser)</i></p>

Tabell 1: Noen eksempler på utvandrings- og utvandrerpolitikk (og annen relevant politikk) overfor egne statsborgere og andre

Tabellen over systematiserer noen av de politiske tiltakene som – intendent eller ikke – kan påvirke utvandringen av egne statsborgere og andre, og forholdet til disse gruppene av utvandrere. Som tabellen viser, er det få eksempler på politikk som berører ikke-statsborgere som har utvandret (nederst til høyre i tabellen).

NORSK UTVANDRINGSPOLITIKK

Norge har ikke noen offisiell utvandrings- eller utvandrerpolitikk. Likevel kan norsk politikk på en rekke ulike områder påvirke både utvandringen og Norges forhold til personer som har utvandret fra landet. For eksempel sikrer EØS-avtalen ikke bare at EU-borgere lettere kan komme til Norge, det gjør det også enklere å utvandre fra Norge til andre europeiske land. Innvandringspolitikken regulerer hvor lenge ulike type innvandrere får oppholde seg i Norge, og all type politikk som påvirker hvor attraktivt det er å jobbe og bo i Norge – inkludert skattepolitikken og integreringspolitikken – kan også påvirke utvandringen i ulike grupper.

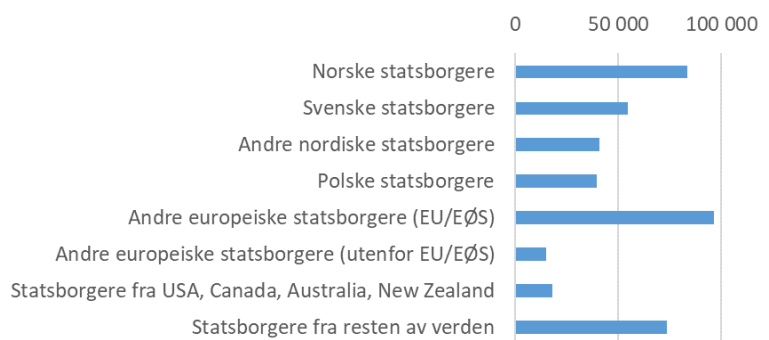
Når det gjelder utvandrerpolitikk, er det en lovpålagt oppgave for den norske utenriksministeren å gi bistand til nordmenn i utlandet. Det kan handle om å bistå personer og selskaper fra Norge med å hevde seg på utenlandske markeder og om konsulær bistand til nordmenn som får problemer i utlandet. Noen av utvandrernes behov ivaretas også gjennom Sjømannskirken.

HVOR MANGE UTVANDRERE FRA NORGE BOR DET I UTLANDET NÅ?

Fraværet av en mer aktiv norsk politikk overfor utvandrere kan muligens forklares med at Norge lenge har hatt relativt få utvandrede statsborgere. Data fra EXITNORWAY-

prosjektet viser at knapt 20 prosent av alle de ca. 420 000 personene som har utvandret fra Norge i perioden 2000-2020 (og som fortsatt var registrert som utvandret ved utgangen av 2020) er norske statsborgere, noe som tilsvarer drøyt 83 000 personer. De største andre enkeltgruppene var svenske og polske statsborgere (figur 1).

Tallene som figuren bygger på, inkluderer ikke personer som forlot Norge før 2000. Hvis også disse skal regnes med, blir tallene mer usikre, men grove anslag tyder 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. Dette er personer som i større eller mindre grad har rettigheter overfor den norske stat, og som i større eller mindre grad fungerer som gode ambassadører for Norge, men som hittil har fått lite politisk oppmerksomhet.



Figur 1: Utvandrere fra Norge 2000-2020 som fortsatt var registrert som utvandret ved utgangen av 2020, etter (sist registrerte) statsborgerskap. Kilde: SSB/EXITNORWAY

NOTATET OM UTVANDRINGSPOLITIKK:

Tønnessen, M og Staver, A B (2023). *Utvandringspolitikk*. NIBR-notat 2023:103, kan lastes ned fra <https://uni.oslomet.no/exitnorway/publications/>

EXITNORWAY er et forskningsprosjekt finansiert av Norges forskningsråd (prosjektnummer 313823) og ledet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ved Oslo Met.

Webseite: <https://uni.oslomet.no/exitnorway>

EXITNORWAY policy brief er oppsummeringer av arbeid gjort i prosjektet, vanligvis oppsummert på norsk.

SITERING AV DENNE POLICY BRIEFEN: Tønnessen, M og Staver, A B (2023). *Utvandringspolitikk*.

Internasjonal forskning om utvandrings- og utvandrerpolitikk, og situasjonen for Norge.

EXITNORWAY policy brief 5. NIBR, Oslo Met.

