

# **Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975**

av

**Marit Tjomsland**

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier  
Universitetsforskning i Bergen  
November 2002

**Notat 19-2002**  
**Globaliseringsprogrammet**

# Innhold

Forord .....	iii
Sammendrag.....	iv
Summary.....	v
Innledning.....	7
Innvandringssituasjonen i Norge etter 1975 – i tall.....	9
Innvandringssituasjonen i Norge etter 1975 – i kulturell og politisk kontekst.....	11
Lovregulering av innvandringssituasjonen etter 1975.....	16
Utviklingen etter 1995.....	18
Avsluttende betraktninger.....	22
Litteraturliste.....	24

## Forord

Denne publikasjonen inngår i *Strategisk program for forskning om globalisering og internasjonalisering: Velferd, arbeid, legitimitet og globalisering*, ved Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen. Programmet er utformet av et forskernettverk ved Universitetet i Bergen, og har som sitt hovedansvar studier av endringer i *velferds- og arbeidslivs-institusjonene* slik de tematiseres i debatten om globalisering og internasjonalisering (se <http://129.177.180.14/globalisering/programnotat.pdf>).

Problemstillinger om fordeling, regulering og rettferdighet står sentralt i programmet, som baserer seg på forskning innenfor sosiologi, statsvitenskap, økonomi, historie og filosofi. Et utgangspunkt er at et fokus på velferds- og arbeidslivsinstitusjonene kan gi viktig innsikt også for andre samfunnsområder, og kaste lys over globaliseringsdebattens spørsmål om nasjonalstatens stilling og betingelsene for demokratisk politisk styring.

*Marit Tjomsland* er dr.polit. i sosiologi ved Universitet i Bergen. Hun hadde et 2 måneders engasjement for Globaliseringsprogrammet høsten 2001 for å utarbeide foreliggende publikasjon. Prosjektleder er Olav Korsnes.

## Sammendrag

Norge er i ferd med å møte en ny og betydelig utfordring: Landet produserer ikke lenger selv den arbeidskraften det trenger, og kommer sannsynligvis i fremtiden til å måtte innstille seg på vesentlig import av slike ressurser. Dette er det kontekstuelle bakteppet for denne artikkelen, som innledningsvis presenterer en oversikt over arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975. Artikkelenes hovedfokus er imidlertid den nye arbeidsmarkedssituasjonen som er i ferd med å ta form i Norge, og de resulterende endringene i norsk teori og praksis i forhold til arbeidsinnvandring fra områder utenfor Norden, EØS og Nord-Amerika.

Med unntak av en kort periode med liberalisering 1957—1975, har Norge alltid hatt en relativt restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk. «Innvandringsstoppen» som ble innført i 1975 rammet i praksis bare innvandring fra ikke-vestlige områder. Likevel har innvandringen fra disse områdene økt i perioden etter 1975, på grunn av økt flyktningsstrømning og familiegjenforening. Man kan dermed si at importen av billig arbeidskraft fra disse områdene *indirekte* har fortsatt etter at den direkte importen ble avvirket i 1975 – til nytte for norsk industri og annen næringsvirksomhet. Den norske innvandringsdebatten har imidlertid i liten grad satt søkelys på den vesentlige nytten landet har hatt av denne arbeidskraften; fokus har vært på innvandring som problem og belastning.

Siden midten av 1990-tallet er behovet for import av kvalifisert arbeidskraft blitt stadig tydeligere i Norge. Debatten og politikken knyttet til dette behovet reflekterer tanker etablert av innvandringsstoppen 1975 om at arbeidskraft fra «fremmedkulturelle» områder av verden ikke er ønsket i Norge. Landet ser altså ikke ut til å ønske å benytte seg av den mulighet til sosial oppjustering av innvandrerbefolkningen i Norge som ligger i å rekruttere etterspurt høyt kvalifisert arbeidskraft fra disse områdene.

## Summary

Norway is about to meet a new and significant challenge. The country is no longer able to supply itself with the required labour, and will most probably in the future have to import considerable amounts of such resources. This is the contextual backdrop for this paper, which contains an introductory presentation of the development in the field of labour migration in Norway since 1975. However, the main focus of the paper is on the new labour market situation that is taking shape in Norway, and on the resulting changes in Norwegian theory and practice concerning labour immigration from regions outside the Nordic countries, the European Union, and North-America.

Apart from a brief period of liberalisation 1957—1975, Norway has always had considerable restrictions on labour immigration. The «immigration stop» that was introduced in 1975 in practice hit immigration from non-western regions of the world only. Immigration from these regions has nevertheless increased since 1975, due to the increased flow of refugees and family reunification. One may therefore state that the import of cheap labour from these regions *has indirectly* continued since the direct import was phased out in 1975 – to the benefit of Norwegian industry and other sectors of business. However, the significant use the country has had of this labour is to a large extent neglected in the immigration debate, which tends to focus on immigration as a problem and liability.

Since the mid 1990s the need for import of qualified labour has become increasingly clear in Norway. The debate and policy related to this need reflect ideas established by the 1975 immigration stop that labour from «foreign-cultural» regions of the world is undesired in Norway. Hence, the country is apparently unwilling to make use of the possibility of social upgrading of the immigration population in Norway that is contained in recruitment of qualified labour in high demand from these parts of the world.



# Innledning

Norge er i ferd med å møte en ny og betydelig utfordring: Landet produserer ikke lenger selv den arbeidskraften det trenger, og kommer sannsynligvis i fremtiden til å måtte innstille seg på vesentlig import av slike ressurser.

Helt siden Norge fra begynnelsen av det forrige århundre startet utviklingen av et moderne lovverk for kontroll av innvandring, har landet hatt en relativt restriktiv holdning til arbeidsinnvandring. I den grad man i perioder har åpnet for slik innvandring, har dette hatt nær sammenheng med økonomiske konjunkturer og næringslivets behov for arbeidskraft.<sup>1</sup> Oppgangstidene i tiårene etter andre verdenskrig førte på den måten i 1957 til en endring av praksis i retning av fri arbeidsinnvandring.<sup>2</sup> Dette skjedde imidlertid i en kontekst hvor det ble ansett som usannsynlig at arbeidsinnvandring til landet ville nå et vesentlig volum. Den nye praksisen endret da heller ikke Norges status som netto emigrasjonsland før ti år senere, i 1967, og arbeidsimmigrasjonstallene forble moderate frem mot 1975, da man vedtok å stoppe slik immigrasjon. Siden denne «innvandringsstoppen» ble innført har arbeidsinnvandring til Norge vært kjennetegnet av følgende tendenser: Den har vært lav, den har vært knyttet til spesielle nisjer som den norske arbeidsstyrken av ulike årsaker har vært ute av stand til å betjene på en tilfredsstillende måte, den har rekruttert fra nærområdene våre, hovedsakelig fra Norden, og den har vært omgitt av liten offentlig interesse. Denne relative mangelen på offentlig fokus kan sees som en indikasjon på at arbeidsinnvandringssituasjonen har blitt opplevd som rimelig tilfredsstillende av de involverte parter, både politiske myndigheter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.

Norge har altså siden 1975 i altoverveiende grad rekruttert den utenlandske arbeidskraften vi har hatt behov for fra våre kulturelle og geografiske nærområder. Dette er imidlertid ikke en praksis man uten videre vil kunne regne med å videreføre i fremtiden. Dagens mangel på arbeidskraft er nemlig ikke et særnorsk fenomen; den preger det demografiske bildet i hele Vest-Europa. Videre er ikke mangelen på kvalifisert arbeidskraft som i tidligere tilfeller av underskudd et resultat av feil distribusjon av kompetanse i arbeidsstyrken eller andre relativt lett justerbare problem. Situasjonen man nå står overfor er resultat av dyptgripende demografiske endringer i hele Europa – det fødes for få barn til å reprodusere befolkningen, med gradvis nedgang i den arbeidsføre andelen av befolkningen som resultat.<sup>3</sup> Våre tidligere regionale leverandører av kvalifisert arbeidskraft vil med andre ord sannsynligvis ikke kunne fylle denne rollen i fremtiden, de er tvert imot i ferd med å bli våre globale konkurrenter i kampen om slike ressurser.

---

<sup>1</sup> Thorud 1998:222.

<sup>2</sup> Humlen 1998:56; Brochmann 1999:207.

<sup>3</sup> Andre land er verre stilt enn Norge. I 2050 vil for eksempel 43% av den spanske og 53% av den italienske befolkningen være over 60 år. (Bergens Tidende 18.02.01)

Norge vil altså sannsynligvis i økende grad måtte se utover de kulturelle og geografiske nærområdene etter kvalifisert arbeidskraft. Selv om vi har hatt vesentlig innvandring fra fjernkulturelle områder<sup>4</sup> i perioden etter 1975, vil dette innebære en radikal endring av norsk innvandringspolitikk: Mens Norge siden innføringen av «innvandringsstoppen» primært har valgt fjernkulturelle immigranter ut fra deres behov for vår hjelp, kan vi i fremtiden i økende grad måtte velge dem ut fra vårt behov for deres hjelp.

Så langt har det i Norge vært stor skepsis til innføring av kvalifisert arbeidskraft fra fjernkulturelle områder. Skepsisen har ofte blitt begrunnet med en moralsk motvilje mot å bidra til at den best kvalifiserte arbeidskraften lokkes bort fra materielt fattige land. Det er imidlertid også klart at mange har ansett at kvaliteten på og innholdet i utdanning fra land utenfor den vestlige kulturkrets har vært så avvikende at det ikke har vært ønskelig å gjøre bruk av den i norsk arbeidsliv. Videre har det vært en utbredt oppfatning at innvandring fra fjernkulturelle områder nødvendigvis vil medføre betydelige kostnader i form av sosiale problemer, kriminalitet, etc., grunnet store forskjeller i kultur og levemåte.<sup>5</sup>

Nå som arbeidsmarkedssituasjonen i Norge er i ferd med å endres, kan man imidlertid også registrere en begynnende endring i argumentasjonen rundt innføring av kvalifisert arbeidskraft fra utviklingsland.<sup>6</sup> Også når det gjelder politisk praksis kan ting tyde på at endringer er på vei. De første lovendringene som skal lette arbeidsinnvandring fra områder utenfor Norden og EØS er allerede gjennomført. Avtaler med ulike utviklingsland om leveranse av kvalifisert arbeidskraft har vært vurdert.<sup>7</sup> Likevel er det fremdeles mulig å registrere en vesentlig motstand i den aktuelle arbeidsinnvandringspolitikken mot å rekruttere fra fjernkulturelle områder. Øst Europa, som defineres som nærkulturelt, oppfattes gjennomgående som et mer egnet leverandørområde for arbeidskraft uten EØS-tilhørighet. Det gjenstår derfor å se i hvilken grad den nye arbeidskraftssituasjonen kommer til å endre myndighetenes veletablerte oppfatning av fjernkulturelle land som lite attraktive leverandørområder for kvalifisert arbeidskraft.<sup>8</sup>

*I denne artikkelen gjennomgås arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975. Videre fokuseres det på den nye arbeidsmarkedssituasjonen som er i ferd med å ta form i Norge, og på de resulterende endringene i norsk teori og praksis i forhold til arbeidsinnvandring fra områder utenfor Norden og EØS.*

---

<sup>4</sup> Et begrep som ble introdusert ved overgangen til 1990-tallet som alternativ til «3. Verden» eller «utviklingsland» i forbindelse med at myndighetene trengte en begrunnelse for ønsket om å rekruttere arbeidskraft utenfor EØS fra «nærkulturelle» øst-europeiske land heller enn fra «fjernkulturelle» land. (Eriksen og Sørheim 1999:56).

<sup>5</sup> Brochmann 1999:210.

<sup>6</sup> Se for eksempel Statsråd Brustads uttalelse i P2 morgennyheter 14.02.01 om at tredje verdensstudenter i Norge som ikke ønsket å forlate landet etter endte studier ikke lenger skulle sendes ut – vi trenger dem her.

<sup>7</sup> Norge vurderte og avviste i 2000 henvendelser fra Pakistan, Estland, India og Filippinene med tilbud om sykepleiere (Aetat presse 11-04.00. <http://www.aetat.no/presse/aktuelt36.shtml>), og har stadig liknende tilbud til vurdering.

<sup>8</sup> Eriksen og Sørheim 1999:56.



## Innvandrings situasjonen i Norge etter 1975 – i tall

Norge var et netto utvandringsland gjennom storparten av det forrige århundre. Først i 1967 snudde denne trenden, og i de første årene etter dette var nettoinnvandringen moderat.<sup>9</sup> Frem mot 1975 økte innvandringstallene, men da innvandringsstoppen ble innført hadde man ennå ikke overskredet 5 000 netto innvandrere i året, mens brutto innvandring nærmet seg 19 000. USA stod for den desidert største gruppen av innvandrere i første halvdel av 1970-tallet (3 189 i året i snitt), fulgt av Danmark (2 822), Sverige (2 544), og Storbritannia (1 886). I motsetning til det man ofte får inntrykk av i beskrivelser av denne perioden, var innvandringen fra land som Pakistan (747) og Tyrkia (251) relativt beskjeden, selv om dette var de to ikke-vestlige landene som bidro med desidert størst andel av innvandringen til Norge.

Innvandringsstoppen som ble innført i 1975 innebar i praksis stopp av utstedelser av førstegangs arbeidstillatelser. Den gjaldt ikke oppholdstillatelser og asyl, og det fantes flere unntak fra den, ikke minst den nordiske avtalen om felles arbeidsmarked som hadde vært i kraft siden 1954.<sup>10</sup> Innvandringstallene ble ikke endret vesentlig etter innføringen av innvandringsstoppen, men den førte til en dreining i innvandringsgrunn fra arbeidsinnvandring til familiegjennforening.<sup>11</sup> Brutto innvandring til Norge forble altså relativt uforandret i perioden 1976–1980 sammenlignet med foregående femårsperiode. Også når det gjaldt nasjonalitetsmessig sammensetning av innvandrergruppen var situasjonen forholdsvis konstant.

Første halvdel av 1980-tallet steg brutto innvandring langsomt, mens det fant sted en markant økning i siste del av tiåret (fra ca. 20 000 til ca. 27 000 i året i snitt). Ved siden av en økning i innvandringen fra Sverige og Danmark, var den sistnevnte perioden kjennetegnet ved en markant økning i innvandringen fra land som Iran, Sri Lanka, Chile, og Somalia – land som var preget av krig og/eller ulike former for politiske kriser på dette tidspunktet. Dette illustrerer at søknad om politisk asyl tok over som hovedgrunn for ikke-vestlig innvandring på denne tiden: Mens det i 1983 kom kun 150 asylsøkere til Norge, hadde tallet i 1987 steget til 8600.<sup>12</sup> Samtidig betjente innvandrere fra nordiske land i økende grad det norske arbeidsmarkedet.<sup>13</sup>

Brutto innvandring forble uendret første halvdel av 1990-tallet, mens det fant sted en markant økning av innvandringen i siste del av også dette tiåret (fra vel 27 000 til nesten 35 000 i året i snitt). På tross av det konstante bruttotallet i begynnelsen av tiåret, var det imidlertid vesentlige endringer i mønsteret i innvandringen, med over 2 000 flyktninger i året fra Bosnia-Hercegovina som mest iøynefallende enkeltelement. Innvandringen fra Sverige fortsatte også å øke betydelig i denne perioden, mens den

---

<sup>9</sup> Rundt 15 000 brutto og 2000 netto innvandring i året frem til 1971.

<sup>10</sup> Brochmann 1999:207 .

<sup>11</sup> Carling 1999:11.

<sup>12</sup> Carling 1999:11.

<sup>13</sup> Kommunal- og regionaldep. 1.2.99:1–2.

nedgangen i innvandring som oppveide økningen fra Bosnia og Sverige i mindre grad var knyttet til spesifikke land. Sverige stod også sentralt i innvandringsøkningen som fant sted i siste del av 1990-tallet, med svært god margin til Irak på andre plass.

Det er verd å merke seg at hovedleverandørlandene av innvandrere har vært de samme gjennom hele denne perioden. Innvandringen fra USA og Storbritannia har ligget stabilt rundt 2 000 i året siden slutten av 1960-tallet. Danmark har også ligget forholdsvis stabilt, på et noe høyere nivå. Sverige har hatt en klar økning i utvandringen til Norge, med over 6 000 i året i snitt siste femårsperiode av 1990-tallet. Dette er også de eneste landene som over lengre perioder har hatt firesifrede utvandringstall til Norge. Det viktigste ikke-vestlige leverandørlandet har vært Pakistan, som også har ligget relativt stabilt, på rundt 700 i året siden begynnelsen av 1970-tallet. Andre land har hatt toppeffekt grunnet krigssituasjoner eller andre kriser i hjemlandet, men har falt tilbake på statistikken igjen etter relativt kort tid.

Hvor mye av immigrasjonen siden innvandringsstoppen ble innført i 1975 har vært arbeidsimmigrasjon? Det foreligger ingen god oversikt over fordeling etter innvandringsgrunnlag for dette tidsrommet, men i følge en undersøkelse av perioden 1990–93 utgjorde arbeidsimmigrasjon da under 10 prosent av den ikke-nordiske innvandringen.<sup>14</sup> Tar man så i betraktning at USA og EU-landene tilhører den ikke-nordiske kategorien, kan man med stor sannsynlighet slå fast at arbeidsimmigrasjon fra ikke-vestlige land har vært marginal. Når det gjelder innvandringen fra nordiske land har derimot arbeid vært en vesentlig hovedmotivasjon.<sup>15</sup> Det faktum at den nordiske andelen av brutto innvandring har steget fra nesten en fjerdedel på begynnelsen av 1990-tallet – en periode med relativt stor arbeidsledighet – til nesten en tredjedel mot slutten av samme tiår – en periode preget av underskudd på arbeidskraft – illustrerer dette. Inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 og den frie flyten av europeisk arbeidskraft den innebar hadde derimot ikke noen stor umiddelbar effekt på innvandringstallene: Norden stod for tre fjerdedeler av den gjennomsnittlige årlige økningen i innvandring fra vesteuropeiske land som fant sted fra første halvdel av 1990-tallet til andre halvdel.

I perioden etter 1975 har tilbakeflyttingen til nordiske og øvrige vestlige hovedleverandørland vært betydelig større enn til ikke-vestlige land.<sup>16</sup> Kontrasten mellom det faktiske innvandringsmønsteret og innvandringsdebatten i denne perioden er like fullt påfallende. Det er et faktum at langt over halvparten av innvandringen til Norge til enhver tid siden 1967 har vært fra vesteuropeiske land, og at USA i tillegg har levert ca. 2000 innvandrere i året. Likevel har den norske debatten konsentrert seg om innvandring fra fjernkulturelle områder som om annen innvandring ikke fant sted, i

---

<sup>14</sup> Thorud 1998:227.

<sup>15</sup> Kommunal- og regionaldep. 1.2.99:1–2.

<sup>16</sup> Ved inngangen til 2000 var 65% av innvandrerbefolkningen av ikke-vestlig opprinnelse ([http://www.ssb.no/emner/02/sa\\_innvand/main.html](http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/main.html)). Siden SSB definerer *innvandrere* som person født av to foreldre med utenlandsk opprinnelse, inkluderer dette tallet evt. større antall barn født i Norge blant ikke-vestlige innvandrere enn blant vestlige. Se for øvrig Tysse, T, og Keilman, N: *Utvandring blant innvandrere 1975–1995*, Oslo: SSB Rapport 98/15.

den grad at begrepet «innvandrere» i dagligtale er blitt synonymt med «farget», eller med den utdaterte betegnelsen «fremmedarbeider».<sup>17</sup>

Det er også et faktum at innvandringen til Norge så langt har vært relativt beskjeden. Innvandrerne utgjorde da innvandringsstoppen ble innført rundt 2.5 % av den norske totalbefolkningen.<sup>18</sup> I dag utgjør de et sted mellom 6 og 7 prosent,<sup>19</sup> et svært lavt tall sammenlignet med de fleste andre vesteuropeiske land. Det norske arbeidsmarkedet hadde videre et reelt underskudd på arbeidskraft i 1975, og kunne med fordel ha blitt tilført flere arbeidsinnvandrere på det tidspunktet da innvandringsstoppen ble innført.<sup>20</sup> Siden da har innvandrerne bidratt i betydelig grad til den nasjonale verdiskapningen,<sup>21</sup> og representerer i dagens situasjon med arbeidskraftunderskudd et viktig tilskudd til gruppen av yrkesaktive. Faktiske økonomiske forhold burde altså i betydelig grad tilsi at innvandrerne i Norge representerer en ressurs for landet. På tross av dette opplever en stor del av den norske befolkning innvandring som et av de største samfunnsproblemer landet står overfor.<sup>22</sup> Denne oppfatningen har også vært den dominerende i flere sentrale politiske aktørers gjennomgående tilnærming til fenomenet som en kostnad og et problem. Det faktum at immigrasjon defineres som et hovedproblem av store deler av Norges befolkning ser med andre ord ikke ut til å ha sitt primære utspring i samfunnsøkonomiske forhold. Hvilke andre faktorer kan bidra til å forklare nordmenns innvandringsmotstand?<sup>23</sup>

## **Innvandringssituasjonen i Norge etter 1975 – i kulturell og politisk kontekst**

Det har vært en relativt utbredt oppfatning innen migrasjonsforskning at det hovedsakelig er økonomiske faktorer som styrer migrasjonstrender.<sup>24</sup> For immigrasjonsland vil dette innebære at det er forhold som press i økonomien og behov for arbeidskraft som først og fremst påvirker den innvandringspolitikken som til en hver tid føres. En slik økonomisk forklaringsmodell fungerer ved første øyekast bra i forhold til norsk innvandringspolitikk. Man kan argumentere for at situasjonen siden 1975 har vært gunstig for norsk næringsliv. Tilsiget av tidligere innvandreres

---

<sup>17</sup> Definert som yrkesaktive [eller arbeidssøkende] utlendinger fra Middelhavslandene, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Betegnelsen gikk ut av bruk mot slutten av 1970-tallet på grunn av at den fremkalte assosiasjoner til manglende tilhørighet til Norge og lav sosial rangering (Carling 1999:22–23).

<sup>18</sup> Pettersen & Mønnesland 1996:24.

<sup>19</sup> [http://www.ssb.no/emner/02/sa\\_innvand/main.html](http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/main.html)

<sup>20</sup> Thorud 1998:225; Brochmann 1999:210.

<sup>21</sup> Pettersen & Mønnesland 1996:12–14.

<sup>22</sup> Hellevik 1996:123.

<sup>23</sup> Statistiske hovedkilder for dette avsnittet: <http://www.ssb.no/flytting/tab-2001-08-22-02.html> og

<http://www.ssb.no/flytting/tab-2001-08-22-06.html>

<sup>24</sup> Fuglerud 2001:22–23; Papastergiadis 2000:33.

familiemedlemmer og flyktninger har sikret industri og servicenæring fortsatt jevn og rikelig tilgang til billig, importert arbeidskraft, og har dermed motvirket eventuelle negative effekter av innvandringsstoppen. Samtidig kan det hevdes at det faktum at denne arbeidskraften i stor grad har kommet hit som flyktninger har stilt arbeidsgivere friere til å se bort fra deres formelle kvalifikasjoner i tilsetning og avlønning.<sup>25</sup> Det kan dermed argumenteres for at denne gruppen arbeidskraft har vært en vel så billig og fleksibel reservearbeidsstyrke som en tilsvarende gruppe importert som arbeidskraft ville vært.

Selv om innvandrings situasjonen siden 1975 kan sies å ha vært gunstig for norsk næringsliv, kan imidlertid ikke den bakenforliggende politikken forklares utelukkende ut fra økonomiske forhold. Flyktningstrømmen etter 1975 kunne ikke forutsies, og dermed kunne heller ikke den effekten den har hatt for næringslivet forutsies. Man må med andre ord anta at målet med innvandringsstoppen faktisk var å oppnå en betydelig lavere innvandring, på tross av de negative konsekvensene det måtte få for norsk næringsliv.

Man må altså involvere andre forklaringsmodeller enn rent økonomiske for å få innsikt i prosessene som ligger bak den norske innvandringspolitikken siden 1975. Alternative modeller presenteres av nyere migrasjonsteorier som hevder at en vektlegging av økonomi som hovedmotivasjon for migrasjon er for snever, og at det enkelte lands kulturelle, sosiale og ideologiske særtrekk også vil være viktige styrende faktorer for valg av immigrasjonspolitik.<sup>26</sup> I norsk sammenheng er nettopp innvandringsstoppen en god illustrasjon på relevansen av en slik tilnærming. Stoppen ble i utgangspunktet innført som en midlertidig forskrift. Prinsippet om innvandringsstopp vant imidlertid raskt gehør både i politikerkreter og i de brede lag av befolkningen, og ble følgelig etablert som et grunnleggende premiss for norsk innvandringspolitikk.<sup>27</sup> Denne posisjonen har det beholdt frem til i dag. Norge har med andre ord siden 1975 hatt en innvandrings situasjon kjennetegnet av stadig økende innvandring, styrt av myndighetenes utforming og håndheving av landets flyktninge- og familiegjennforeningspolitikk, kombinert med en utbredt forestilling om at Norge ikke har noen innvandringspolitikk, bare unntak fra innvandringsstoppen.

En flerfaktortilnærming til denne tilsynelatende paradoksale situasjonen kan avdekke mulige forklaringer på hvordan den har kunnet overleve i over 20 år. Vi har allerede argumentert for at situasjonen har fungert for næringslivet, og at det derfor ikke har vært sterke økonomiske krefter i sving for å endre den. Når det gjelder kulturelle, sosiale og ideologiske forhold som har bidratt til å opprettholde situasjonen, er det klart at alle samfunn i varierende grad vil oppleve innvandring som utfordrende og problematisk. For et samfunn som det norske, som er preget av både uvanlig høy grad av etnisk homogenitet og av en nasjonal politikk og en nasjonal selvoppfatning

---

<sup>25</sup> Dokumentert for eksempel i Rogstad 2000.

<sup>26</sup> Papastergiadis 2000:29.

<sup>27</sup> Thorud 1998:225.

preget av sterke idealer om etnisk, sosial og kulturell likhet,<sup>28</sup> vil gjerne slik innvandring oppleves som særlig problematisk. For deler av den norske befolkningen gjøres utfordringen ved innvandring enda større av at de opplever internasjonalt humanistisk engasjement som et annet sentralt særtrekk ved det å være norsk,<sup>29</sup> siden disse ulike identitetselementene er vanskelige å kombinere i en flyktningpolitisk kontekst. Forestillingen om at den innvandring som til enhver tid skjer er en moralsk nødvendighet hinsides politiske styringsmidler nedtoner dette dilemmaet, og bidrar til å legitimere at man lar en problematisk politisk debatt ligge.

Hensynet til den norske velferdsstaten, som har stått sentralt i den norske innvandringsdebatten,<sup>30</sup> kan sies å inneholde et liknende dilemma. Velferdsstaten er basert på ideen om at myndighetene garanterer at alle innbyggers primære behov dekkes, ved hjelp av bidrag fra den delen av befolkningen som er yrkesaktiv og deltar i verdiskapningen. Det har vært et uttalt hovedmål for Norge å gi innvandrere tilgang til velferdssystemet på lik linje med nordmenn.<sup>31</sup> En viss balanse mellom bidrag og behov er imidlertid en forutsetning for at dette systemet skal fungere, og utstrakt innføring av nye borgere som arbeidsmarkedet av ulike grunner ikke kan eller vil absorbere vil kunne medføre uhåndterbare kostnader. Altså innebærer den norske målsetningen om likebehandling i forhold til velferdsgoder at man må avvise mange for å kunne inkludere få, hvilket uvegerlig bringer opp viktige og ubehagelige spørsmål om utvalgsriterier. Også dette dilemmaet blir mindre aksentuert og lettere å håndtere av en fremstilling av den innvandringen man til enhver tid lar finne sted som gitt av moralske hensyn og forpliktelser i forhold til internasjonale avtaler, og dermed hinsides nasjonale politiske prioriteringer. Den gjeldende norske strategien har vært å gi et lite antall innvandrere oppholdstillatelse i landet, og å integrere dem i velferdsstaten ved hjelp av betydelig ressursbruk.<sup>32</sup> Denne strategien må så langt sies å ha vært betydelig mer vellykket i forhold til å inkludere innvandrerne i gruppen av hjelpetrengende enn i gruppen av bidragsyttere<sup>33</sup> – en kostbar, men «lettvint» løsning gjort mulig av Norges status som ett av verdens rikeste land. Det kan selvfølgelig diskuteres hvorvidt en slik løsning er konstruktiv for innvandrerne og samfunnet generelt. Uansett er det en løsning som krever politisk styring av flyktningtilstrømmingen – og som gjøres lettere gjennomførbar av en forestilling om at denne styringen ikke finner sted.

Arbeiderbevegelsen, som har spilt en sentral rolle i norsk politisk liv i den aktuelle perioden, har et liknende dilemma. Det manifesterer seg i spenningsfeltet mellom ideen om internasjonal solidaritet, som er et grunnleggende element i arbeiderbevegelsens ideologi, og bevegelsens åpenbare rolle som interesseorganisasjon for norske arbeidere. Ideologien tilsier at man viser solidaritet med flyktninger og

---

<sup>28</sup> Eriksen og Sørheim 1999:92; Brochmann 1999:216.

<sup>29</sup> Brox 1991:74.

<sup>30</sup> Brochmann 1999:215.

<sup>31</sup> Brochmann 1999:215.

<sup>32</sup> Brox 1991:187.

<sup>33</sup> Brochmann 1999:218.

andre hjelpetrengende uavhengig av landegrensar,<sup>34</sup> mens arbeidernes interesser tilsier at pågangen av billig utenlandsk arbeidskraft må begrenses. Dette dilemmaet har vært et underliggende tema i arbeiderbevegelsens forhold til innvandring helt siden bevegelsens opprinnelse,<sup>35</sup> og var det også i 1975. Allerede i debatten rundt innføringen av innvandringsstoppen kunne man ane i arbeiderbevegelsens argumentasjon det betydelige potensialet for doble agendaer som ligger i dette dilemmaet, for eksempel i vurderingen av import av arbeidskraft som en form for utbytting, noe som sammen med de elendige sosiale forholdene for «fremmedarbeiderne» tilsa at man måtte slutte å innvilge nye arbeidstillatelser, med så få unntak fra stoppen som mulig.<sup>36</sup>

Dilemmaet har også ført til betydelige konflikter internt i arbeiderbevegelsen, mellom det Ottar Brox kaller «den moralske eliten» – venstreradikalere uten vesentlig politisk ansvar og innflytelse – og det han kaller det «ansvarlige sosialdemokrati», representert først og fremst ved Arbeiderpartiet og Landsorganisasjonen. LOs hovedtilnærming til dilemmaet har vært en relativt restriktiv holdning til immigrasjon, kombinert med krav om at de innvandrerne som innlemmes i den norske arbeidsstyrken skal ha samme betingelser som norske arbeidere, for å unngå at norsk arbeidskraft prises ut av markedet.<sup>37</sup> «Det ansvarlige sosialdemokrati» sin restriktive holdning til immigrasjon har imidlertid blitt sterkt kritisert av de mer radikale grupperingene innenfor arbeiderbevegelsen, som har lagt større vekt på humanitære hensyn og på de internasjonale forpliktelsene som følger med Norges posisjon som et av verdens rikeste land. Også denne konflikten dempes av forestillingen om at Norge ikke har noen innvandringspolitikk,<sup>38</sup> siden den fjerner innvandringsspørsmålet fra den politiske sfæren.

De politiske kreftene som har hatt minst kulturelle og ideologiske problemer med å ta opp spørsmål om arbeidsinnvandring siden innvandringsstoppen ble innført i 1975 har vært å finne blant forkjemperne for liberalistisk politikk. Liberalistisk argumentasjon for innvandring kan deles inn i tre hovedtyper:<sup>39</sup> Demografiske argumenter vektlegger at den norske befolkningen aldres og at det derfor er behov for arbeidskraft utenfra for å opprettholde produksjon og serviceytelser. Høyresiden, og da spesielt arbeidsgiverinteressene, har aldri tatt arbeidsinnvandring av agendaen som prinsipielt tema. Argumentasjonen har imidlertid blitt betydelig intensivert de siste årene, etter hvert som de reelle behovene har blitt mer akutte. Fremskrittspartiet, som generelt er mot innvandring og derfor ikke kan regnes som liberalistisk når det gjelder dette temaet, er like fullt blant de politiske partiene som har argumentert sterkest for nødvendigheten av arbeidsimmigrasjon. Partiet ønsker imidlertid import av

---

<sup>34</sup> Brochmann 1999:224.

<sup>35</sup> Kjeldstadli 2000:127.

<sup>36</sup> Thorud 1998:225

<sup>37</sup> Brox 1991:47.

<sup>38</sup> Dette er en forestilling som bl.a. ble hevdet av LO's innvandrersekretær i møte med forfatteren 2001.12.03.

<sup>39</sup> Brox 1991.

arbeidskraft etter det de kaller «sveitsisk modell» – men som like gjerne kunne kalles «saudiarabisk modell» – det vil si en modell som innebærer dårligere arbeidsbetingelser for utenlandsk arbeidskraft, få muligheter for å ta med nærmeste familie inn i landet, og hjemsendelse når behovet for arbeidskraften opphører. Dette er prinsipper som avvises av samtlige andre politiske partier i Norge med henvisning til menneskerettigheter og humanistiske prinsipper.

En annen liberalistisk fundert type argumentasjon for arbeidsinnvandring vektlegger nødvendigheten av slik innvandring for å få utført en del arbeidsoppgaver som har så lav status at norsk arbeidskraft ikke vil utføre dem. Ideen om kulturelt mangfold blir også fremhevet som et gode av mange. Dette er argumenter som har utbredelse langt ut over gruppen av forkjempere for klassiske liberalistiske ideer. De har imidlertid sin ideologiske forankring der, og de har generelt vært kritisert av venstresiden, spesielt den «moralske eliten», som har hatt en tendens til å betrakte altruistiske motiver for å tillate innvandring som de eneste moralsk akseptable.<sup>40</sup>

Denne gjennomgangen av noen sentrale kulturelle og politiske faktorer i det norske samfunnet som har bidratt til å prege måten vi forholder seg til innvandringsspørsmål på reflekterer det faktum at det i perioden 1975–1995 i liten grad har eksistert noen selvstendig debatt om arbeidsinnvandring i Norge. Fokuset har vært på andre former for innvandring, primært flyktninger – en naturlig situasjon, siden det er denne typen innvandring som har dominert i perioden. Samtidig finnes det en nær sammenheng mellom den innvandringen som har funnet sted siden 1975 og arbeidsinnvandringsrelaterte spørsmål, i den forstand at innlemmelse i det norske arbeidslivet har vært et mål både for norske myndigheter og for de fleste flyktningene selv. Man kan dermed argumentere for at forskjellen i praksis mellom norsk innvandringspolitikk før og etter 1975 i forhold til arbeidsmarkedet er langt mindre enn den teoretiske forskjellen. Det faktum at Norge ikke opererte med noen kvalifikasjonsmessige kriterier for arbeidsinnvandring før 1975, og dermed ikke hadde noen kontroll med hva type arbeidskraft man importerte, støtter dette argumentet. Det er videre en gjennomgående tendens i det norske samfunnet til betydelig skepsis i forhold til å ta i bruk den formelle kompetansen flyktninger har brakt med seg til landet. Dette tyder videre på at det klassiske bildet av «fremmedarbeideren» som en lavt kvalifisert person egnet for enklere arbeidsoppgaver i vesentlig grad er blitt overført på flyktninger. En konsekvens av dette er at flyktninger i Norge stort sett har slått lag med de opprinnelige «fremmedarbeiderne» i samfunnets lavere sosiale skikt, selv om deres individuelle formelle kvalifikasjoner skulle tilsi en høyere plassering. En annen konsekvens av dette er at integrasjonen av mange flyktninger i det norske samfunnet er blitt mindre vellykket enn den kunne vært. På grunn av denne nære assosieringen av arbeidsinnvandrere og flyktninger i norsk opinion, er innvandringsdebatten siden 1975 relevant for den gryende diskusjonen om arbeidsinnvandring til Norge, selv om den ikke eksplisitt har fokusert på arbeid som noe hovedtema.

---

<sup>40</sup> Brox 1991:53.

Det har altså vært vesentlige kulturelle, sosiale, og ideologiske krefter i det norske samfunnet som av ulike grunner har hatt vesentlig interesse av at en reell innvandringsdebatt ikke har funnet sted. De politiske partiene (utenom Fremskrittspartiet) har reflektert disse kreftene og generelt vegret seg mot å ta immigrasjonstema opp til diskusjon.<sup>41</sup> Dette må igjen antas å ha bidratt i vesentlig grad til å legitimere og forsterke de tilsvarende tendensene til vegring i forhold til innvandringssspørsmål i befolkningen generelt.

Dette bildet er nå i ferd med å endre seg noe. Spesielt siden midten av 1990-tallet har man sett økende tendenser til åpen debatt om innvandringssspørsmål.<sup>42</sup> Det er likevel rimelig å hevde at Norge ennå står i starten av en lang realitetsdiskusjon av immigrasjonstemaet, en diskusjon som vil være et nødvendig skritt på veien mot reell inkludering av innvandrere i det norske samfunnet uansett på hvilke vilkår de er kommet hit.

## **Lovregulering av innvandrings situasjonen etter 1975**

Utviklingen av norsk lov- og regelverk for innvandring i perioden etter 1975 speiler den generelle utviklingen på feltet: Fra en generell, dårlig operasjonalisert intensjon om lavere innvandring, mot stadig mer konkrete og spesifiserte virkemidler for å nå dette målet. På tross av denne stadige konkretiseringen av reglene for innvandring, har lovgivende myndigheter i hele perioden lagt inn rom for å ta innvandringspolitiske hensyn.<sup>43</sup> Dette er et formalisert begrep som benyttes både i generell politisk debatt med referanse til myndighetenes ønsker om å styre innvandringen, og i juridisk betydning, som en del av utlendingsmyndighetenes styringskriterier. Hensyn til den løpende situasjonen utgjør altså et selvstendig element i norsk utlendingslovgivning, noe som kan forårsake vesentlige ulikheter i praktiseringen av loven over tid.<sup>44</sup>

Innvandringsstoppen som ble vedtatt i 1975 eksisterte i flere år som midlertidig tillegg til fremmedloven av 1956.<sup>45</sup> Selv om innvandringsstoppen formelt sett kun regulerte utstedelser av førstegangs arbeidstillatelser, satte snart hovedintensjonen med å innføre den – reduksjon av innvandringen fra utviklingsland<sup>46</sup> – preg på myndighetenes holdning til innvandring generelt. Hovedårsaker bak ønsket om innvandringsbegrensning var omstruktureringen av norsk økonomi og det reduserte behovet for ufaglært arbeidskraft den førte med seg, og dessuten en økende bekymring for eventuelle problemer som kunne følge med innvandring fra sosialt og kulturelt «fremmede» land.<sup>47</sup> Som nevnt viste innvandringsstoppen seg å være et

---

<sup>41</sup> Brochmann 1999:223.

<sup>42</sup> Brochmann 1999:204.

<sup>43</sup> Brochmann 1999:222.

<sup>44</sup> Humlen 1998: 55.

<sup>45</sup> Thorud 1998:225.

<sup>46</sup> Brochmann 1999:210.

<sup>47</sup> Brochmann 1999:210.



utilstrekkelig virkemiddel for å oppnå det ønskede målet – innvandringen fra utviklingsland økte i perioden etter 1975. Videre så man utover 1980-tallet stadig flere tilfeller av uensartet fortolkning av regelverket fordi det var vagt formulert.<sup>48</sup> Situasjonen som fulgte etter innføringen av innvandringsstoppen aktualiserte dermed et behov for en omfattende gjennomgang av innvandringslovverket.

Innvandringsstoppens status ble endret fra midlertidig til permanent forordning i 1981.<sup>49</sup> Da hadde et fremmedlovutvalg allerede vært i gang med forarbeidet til en ny lov i 4 år. Først i 1988, over ti år etter at prosessen startet, tok imidlertid Stortinget stilling til en lovproposisjon. Enda tre år gikk før den nye utlendingsloven formelt trådte i kraft i 1991.<sup>50</sup> På arbeidsinnvandringsfeltet videreførte den nye loven hovedprinsippet som hadde vært gjeldende i norsk innvandringspolitikk siden 1975: arbeidsinnvandringsstopp med visse unntak.<sup>51</sup> Loven bærer imidlertid preg av at arbeidsinnvandring ikke var noe tema i Norge i den perioden den ble utviklet, i og med at den i svært liten grad fokuserer eksplisitt på denne typen innvandring. Det som står i sentrum av loven er i stedet oppgaven med å definere et strengere og mer konsekvent regelverk for innvandring av de typene loven faktisk åpner for, hovedsakelig opphold for å søke asyl og familiegjennforening. Utlendingsforskriften av 1991 er med andre ord preget av det generelle ønsket om innvandringsbegrensning som hadde kjennetegnet norsk politikk siden 1975, samtidig som den søker å ta konsekvensene av de erfaringene man hadde gjort angående innvandringsstoppens utilstrekkelighet.

Arbeidsinnvandring ble altså som hovedregel avvist av utlendingsloven av 1991. Unntak ble imidlertid gjort på enkelte områder. Oljeindustrien hadde spesielle behov for kortsiktig tilgang til ekspertise, som ble ivaretatt av såkalte gruppearbeidstillatelser. Det fantes også egne bestemmelser for kunstnere og liknende mindre grupper med spesielle behov. Jordbruket hadde dessuten behov for sesongarbeidere, i utgangspunktet primært til jordbærplukking. Spesialavtaler som regulerte tilgang til slik arbeidskraft ble opprettet i 1990, og inntegret i loven som kom året etter. Innledningsvis var det imidlertid heller ikke i denne nisjen tale om arbeidsimport av vesentlig omfang.<sup>52</sup> Videre tillot den såkalte ekspertbestemmelsen spesialister med høyskoleutdanning eller høyere kvalifikasjoner å jobbe i Norge dersom kompetansen de representerte ikke eksisterte i det norske markedet – en bestemmelse som i utgangspunktet ble relativt strengt fortolket. Utlendingsloven av 1991 la med andre ord til rette for en svært begrenset arbeidsinnvandring,<sup>53</sup> og selv om den nordiske avtalen om felles arbeidsmarked og – etter 1994 – EØS-avtalen eksisterte uberørt av disse reguleringene, er det rimelig å si at de innvandringspolitiske hensyn frem mot

---

<sup>48</sup> Brochmann 1999:215

<sup>49</sup> Brochmann 1999:210.

<sup>50</sup> Brochmann 1999:210; Thorud 1998:225.

<sup>51</sup> Thorud 1998:226.

<sup>52</sup> Tallet lå rundt 4 000 i begynnelsen.

<sup>53</sup> 9% av innvandrerne i perioden 1990–1993 fikk opphold på grunn av arbeid. (Vassenden 1997:46.).

midten av 1990-tallet tilsa at lovens intensjon om stram arbeidsinnvandring også ble reflektert i politisk praksis.

På tross av Norges restriktive politikk har en viss grad av arbeidsinnvandring foregått uavbrutt gjennom hele perioden etter at slik innvandring formelt ble vedtatt stoppet i 1975. Den direkte arbeidsinnvandringen har hatt et relativt begrenset omfang, den har i overveiende grad kommet fra andre nordiske land, og gjennom diverse bestemmelser for næringslivsnisjer med spesielle behov. Man kan imidlertid argumentere for at det også har foregått en vesentlig indirekte arbeidsinnvandring i løpet av denne perioden, i form av flyktninger og asylsøkere som har overtatt rollen til de klassiske «fremmedarbeiderne» i forhold til industri og næringsliv. Derfor har innvandrere fra fjernkulturelle områder frem til i dag stort sett bare hatt tilgang til lavt kvalifiserte jobber i Norge, uavhengig av individuelle kvalifikasjoner, og uavhengig av på hvilket formelt grunnlag de har fått oppholdstillatelse i landet. Tiltakende etterspørsel etter høyt kvalifisert arbeidskraft de senere årene har så langt ikke endret dette bildet i vesentlig grad, som det vil fremgå av det følgende. Norske arbeidsgivere velger fremdeles å ikke nyttiggjøre seg de formelle kvalifikasjonene til fremmedkulturelle innvandrere, spesielt dersom de ikke er ervervet her i landet.

## Utviklingen etter 1995

1995 utgjorde på flere måter et vannskille i norsk innvandringsproblematikk. På den ene siden er det rimelig å si at lokalvalgene i september det året markerte starten på en ny trend i innvandringsdebatten. For første gang kom innvandring til å utgjøre et sentralt valgkampspørsmål for andre partier enn Fremskrittspartiet, og valget ble et protestvalg mot etablerte politikeres manglende kontroll over immigrasjon og immigrantsituasjonen i landet.<sup>54</sup> Et viktig mer langsiktig resultat av denne valgkampen var at den gjorde det politisk mulig for vesentlige nye deler av den norske befolkning å gi uttrykk for skepsis til og motforestillinger mot innvandring. Etter tiår dominert av politisk korrekt fortielse av negative sider ved innvandring, er det rimelig å betrakte den prosessen denne valgkampen markerte starten på som en nødvendig fase det norske samfunn må gjennom før det kan bli i stand til å forholde seg konstruktivt til det flerkulturelle universet det allerede i praksis utgjør. Det kortsiktige resultatet av denne prosessen var imidlertid et mer åpent fremmedskeptisk norsk samfunn.

På den andre siden markerte 1995 det tidspunkt da kravet om import av kvalifisert arbeidskraft virkelig ble fremsatt med styrke av norsk næringsliv. Samtidig ble man i politiske kretser for alvor fokusert på de langtidskonsekvensene den demografiske utviklingen som landet var inne i ville få for arbeidsberedskapen. Dette sammenfalt også i tid med at det udekkede behovet for helsepersonell på alle nivå ble mer merkbart. Spesielt dette problemet bidro til å aktualisere arbeidsunderskuddssituasjonen for de brede lag av befolkningen, først og fremst i form av

---

<sup>54</sup> Brochmann 1999:204.

problemstillingen «hvem skal se etter oss når vi blir eldre?», som ble mye debattert i media på denne tiden.

Den opinionsmessige forverringen av klimaet for innvandring falt med andre ord paradoksalt nok sammen i tid med synliggjøringen av behovet for økt innvandring. I noen grad kan nok den mer artikulerte motstanden mot innvandring tolkes som en grasrotsreaksjon mot politiske signaler om økt import av arbeidskraft, men det er ikke rimelig å anta at denne sammenhengen er spesielt sterk. En allmenn modning av Norge som innvandringsland og den generelle høyrevinden som preget norsk politikk på denne tiden er andre faktorer som sannsynligvis spilte en vel så sentral rolle. Uansett kom disse motstridende nye tendensene i innvandringsfeltet til å kjennetegne resten av 1990-tallet.

I dette klimaet, og som følge av den nye arbeidsmarkedssituasjonen, nedsatte regjeringen i 1998 en tverrdepartemental arbeidsgruppe som fikk som mandat å utrede fremtidige arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet. Arbeidsgruppens rapport ble presentert i februar 1999,<sup>55</sup> og den slår fast at Norge etter all sannsynlighet vil komme til å måtte importere vesentlige mengder arbeidskraft i fremtiden, både på kortere og lengre sikt. Denne rapporten ble i mars 2001 utdypet og supplert av den interne Meland-utredningen, og disse to dokumentene har i stor grad lagt føringene for politikken som har blitt ført på området siden de ble presentert.

Arbeidsgruppen foreslår i sin rapport 11 tiltak som skal bidra til å gjøre Norge til et mer attraktivt land å emigrere til. De fleste av disse tiltakene er blitt gjennomført: For to år siden ble den såkalte «ekspertbestemmelsen» utvidet til å gjelde også faglærte arbeidere.<sup>56</sup> Mulighet for å gi arbeidstillatelse til sesongarbeidere i inntil tre måneder uten begrensninger når det gjelder årstid eller næring ble innført i 2001 som en utvidelse av den tidligere bestemmelsen om sesongarbeid i jordbruket. Forslaget om å kunne gi tidsbegrenset arbeidstillatelse til ufaglært arbeidskraft fra bestemte regioner til nærmere angitte næringer vurderes våren 2002 utvidet til en mer generell tillatelse til import av ufaglærte fra områder utenfor EØS.<sup>57</sup> Arbeidsgruppens forslag om å innføre «jobbsøkervisum» ble realisert mot slutten av 2001, og innebærer at arbeidssøkende utlendinger kan komme til Norge før de har fått tilbud om jobb – forutsatt at deres søknad om jobbsøkervisum, vedlagt relevant dokumentasjon, er blitt innvilget. Denne ordningen gir styresmaktene en svært god mulighet til å styre tilstrømningen av arbeidskraft, både med tanke på kvalifikasjoner og nasjonalitetsbakgrunn. Arbeidsgruppens forslag om å øke satsningen på arbeidsmarkedsetatens formidling av utenlandsk arbeidskraft har bidratt til at internasjonal jakt på

---

<sup>55</sup> *Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet*. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Kommunal og regionaldepartementet 1.2.1999.

<sup>56</sup> Selv om betegnelsen «ekspert» ikke vanligvis forbindes med frisører og murere – etterspurte yrkesgrupper under ekspertbestemmelsen høsten 2001 – har man likevel valgt å beholde navnet på bestemmelsen etter utvidelsen. Man kan bare spekulere på grunnen til dette.

<sup>57</sup> Kommunalminister Erna Solberg i foredrag på Kommunal kompetanse's konferanse Det flerkulturelle Vestlandet i Bergen 5–6. mars 2002.

arbeidskraft, spesielt til helsesektoren, utgjør en økende del av A-etats virksomhet.<sup>58</sup> Forslaget om å legge bedre til rette for privat formidling og utleie av utenlandsk arbeidskraft er også tatt til følge, ikke minst i forhold til private vikarbyrå spesialisert på helsesektoren.

Arbeidsgruppens forslag om å rekruttere utenlandske studenter til norske utdanningsinstitusjoner gjennom stipendier som innebærer bindingstid for arbeid i Norge etter endt utdanning, står imidlertid fremdeles i skarp kontrast til gjeldende regler, som sier at studenter fra fjernkulturelle områder må forlate landet umiddelbart etter endt utdanning. Riktignok er praktiseringen av denne regelen betydelig oppmyket etter at daværende statsråd Brustad i februar 2001 gikk ut med beskjed til politiet om ikke å effektuere utkastelsesordre utstedt til slike studenter, siden landet trenger arbeidskraften deres.<sup>59</sup> En formell endring ble likevel ikke inkludert i den reviderte utlendingsforskriften av 15.oktober 2001. Dette forslaget er heller ikke reflektert i gjeldende regler for kvotestudenter fra utviklingsland og land i Sentral- og Østeuropa – også der understrekes den temporære arten av studentens opphold i Norge.<sup>60</sup> Arbeidsgruppens forslag om å bruke deler av flyktningkvoten til utvalgte kompetente «flyktningarbeidere» har så langt heller ikke blitt realisert. I den ferske utredningen av utvalgskriterier for kvoteflyktninger utført av Fafo for KRD blir det tvert imot antydnet at seleksjon av flyktninger etter formelle kvalifikasjoner kan betraktes som moralsk tvilsomt.<sup>61</sup>

Det er med andre ord de av arbeidsgruppens forslag som legger til rette for arbeidsimmigrasjon fra fjernkulturelle områder som så langt ikke er blitt satt ut i livet – ved siden av det noe kuriøse forslaget om å avholde innvandringslotteri. Det er vanskelig å la være å lese ut av myndighetenes valg av tiltak til implementering en systematisk vridning av det nye regelverket for arbeidsinnvandring til fordel for nærkulturelle områder.

Krav og reaksjoner fra sentrale aktører i det feltet reglene berører reflekterer en tilsvarende preferanse for nærkulturell arbeidskraft. Arbeidsdirektoratet melder vinteren 2001–2002 om stor interesse blant arbeidsgivere for østeuropeisk faglært arbeidskraft. Tendensen, spesielt i bygg- og anleggsektoren, er at man søker å omgå reglene om å hente arbeidskraft innenfor EØS-området dersom den finnes der. Informasjon om kortere saksbehandlingstid og enklere prosedyrer ved innføring av EØS-arbeidskraft endrer ofte ikke denne preferansen. Man antar at dette skyldes utbredt ulovlig avlønning av importert arbeidskraft under tariff i disse bransjene – en praksis som ikke er mulig i forhold til EØS-arbeidskraft grunnet omfattende kontroll-

---

<sup>58</sup> Direktoratets arbeid sinkes imidlertid av flaskehalsen i statens behandlende organer. For eksempel inngikk A-etat en avtale med Filippinene om import av hjelpepleiere i juli 2001, men hadde i januar 2002 ennå ikke fått noe svar fra staten på om man skulle gå videre på avtalen, på tross av at importbehovet for hjelpepleiere anslås til hele 500 bare for 2002. (P2 morgennyhetene 8.januar 2002)

<sup>59</sup> P2 morgennyheter 14.02.01

<sup>60</sup> Rundskriv F-41-01 fra KUF

<sup>61</sup> Fafo-notat 2001:8, s.17.

rutiner. Det foreligger imidlertid så langt ikke undersøkelser som kan bekrefte slike antakelser. Videre melder A-direktoratet om liten interesse for å ta inn arbeidskraft på langsiktige betingelser. Etterspørselen går i retning korte kontrakter knyttet til konkrete, tidsbegrensede prosjekt. Få arbeidsgivere er opptatt av permanent bosetting av importerte arbeidere og deres familier i tråd med de styrende myndigheters erklærte ønsker.<sup>62</sup> Samtidig er det mange tegn som tyder på at flyktninger, selv i et svært stramt arbeidsmarked, fremdeles oppfattes av mange som uegnet arbeidskraft.<sup>63</sup> Markedet etterspør med andre ord pr. vinteren 2001–2002 i vesentlig grad sveitsiske – eller saudiarabiske – arbeidsinnvandringsbetingelser.<sup>64</sup>

Det fremgår også av A-direktoratets liste over prioriterte yrkesgrupper for import pr. 09.10.01 at behovet ikke primært retter seg mot høyt kvalifisert arbeidskraft, eller «eksperter», men snarere yrkesgrupper som etter norsk standard har et relativt lavt utdanningsnivå: De mest etterspurte gruppene er platearbeidere, sveisere, snekkere, tømrere og rørleggere, i tillegg til høyere utdannede yrkesgrupper som sykepleiere, dataingeniører/programmerere og bygg- og anleggsingeniører. Likevel kritiserte arbeidsgiversiden sentralt ved NHO i 2001 utvidelsen av «ekspertbestemmelsen» til å inkludere faglærte som for snever og selektiv. NHO krever at arbeidsgivere – innenfor en maksimumskvote fastsatt av myndighetene – til enhver tid må stå fritt til å hente inn den arbeidskraft de måtte trenge, uavhengig av «spesialist» kvalifikasjoner og yrkestilhørighet.<sup>65</sup> Arbeidsgiverne ønsker også at saksbehandlingstiden på søknader om import fra områder utenfor EØS senkes fra nåværende (desember 2001) 4-6 uker til 2 uker. Dette er tendenser som styrker inntrykket av at markedet for tiden etterspør en «sveitsisk» løsning.

Fagbevegelsen ved LO har så langt i liten grad valgt å involvere seg i debatten om arbeidsinnvandring.<sup>66</sup> Når den uttaler seg, gir den ikke uventet uttrykk for en betydelig mer restriktiv holdning til arbeidsinnvandring enn arbeidsgiversiden, og legger vekt på viktigheten av at de betydelige innvandringsgruppene i Norge som er arbeidsledige blir sysselsatt før man importerer ny arbeidskraft. YS'forbundet Kommunenes Fellesorganisasjon er derimot tydelig i sin prinsipielle tilslutning til innføring av kvalifisert arbeidskraft, men også denne fagorganisasjonen understreker viktigheten av at utlendinger som allerede har opphold i Norge sysselsettes. Det legger også vekt på at arbeidsinnvandrere tilbys samme lønn og arbeidsforhold som norske arbeidere, for å unngå at nordmenn prises ut av markedet.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Se f.eks. Venstres partiprogram kap.9 (<http://www.venstre.no/programmet/kapittel9>)

<sup>63</sup> A-direktoratet har for eksempel mottatt henvendelser om import av polske jordbærplukkere fra bønder hvis jordbærland ligger i gangavstand fra asylmottak. De avviser forslag om å ansette asyløkerne under henvisning til at de ikke snakker norsk, men har ikke samme motforestillinger mot å ansette ikke-norskspråklige polakker.

<sup>64</sup> Informasjonen i dette avsnittet er i overveiende grad hentet fra intervju med Edgar Barsjø ved juridisk kontor, A-direktoratet 03.12.2001.

<sup>65</sup> <http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/viewnhomenerbycat/7361ef78bc2771e8c12>

<sup>66</sup> LOs nettsider inneholdt senhøstes 2001 ikke en eneste henvisning til arbeidsinnvandringsproblematikken.

<sup>67</sup> Intervju med KFOs direktør Alf Bowitz 03.12.2001.

Også andre sentrale berørte organisasjoner, som Senter mot etnisk diskriminering og ulike innvandrersorganisasjoner, velger i sine vurderinger av spørsmålet om import av arbeidskraft å legge stor vekt på at man først må utnytte de arbeidskraftsreservene landet har i form av arbeidsløse innvandrere.<sup>68</sup> Innvandrernes interesseorganisasjoner og fagbevegelsen forenes med andre ord i kravet om restriktiv arbeidsinnvandring, om enn delvis av ulike årsaker.

## Avsluttende betraktninger

Våren 2002 er arbeidsinnvandring i mindre grad et tema i Norge enn det har vært på lenge. Dette kan skyldes mange forhold – temaet kan ha mistet nyhetens interesse etter å ha vært en stadig gjest i mediebildet de siste årene, de økonomiske konjunktorene oppmuntrer kan hende ikke for øyeblikket til forsterking av kravet om arbeidsimport og hendelsene 11. september 2001 kan ha ført til økt skepsis mot fremmede, for å nevne noen.

Samtidig finner vi de ulike arbeidslivsaktørene i de posisjonene de alltid har inntatt i forhold til spørsmålet om arbeidsinnvandring. Arbeidsgiversiden vil ha mer, raskere, og mer fleksibel tilgang til import av arbeidskraft. Arbeiderbevegelsen forbigår så langt den kan det problematiske temaet i stillhet, og gir uttrykk for restriktive holdninger til arbeidsinnvandring når de må uttale seg. Man kunne i den nåværende situasjonen se for seg et potensial for et nytt og mer progressivt standpunkt til arbeidsinnvandring for det «ansvarlige sosialdemokrati» på venstresiden: Det reelle behovet for relativt høyt kvalifisert arbeidskraft innebærer en helt ny mulighet til å rette på den skeive sosiale fordelingen av fjernkulturelle immigranter i Norge. Dersom vi importerer nok dataeksperter fra India for arbeid på spesialistnivå i norske bedrifter, og nok leger fra Pakistan til sentrale jobber i det norske helsevesenet, vil dette etter all sannsynlighet få positive konsekvenser for alle fjernkulturelle innvandreres mulighet for sosial mobilitet og deltakelse i det norske arbeidslivet, og for nordmenns oppfatning av innvandrere.

Så langt har imidlertid få aktører på venstresiden i norsk politikk vist nevneverdig interesse for å utnytte dette potensialet. Så lenge utviklingen av arbeidsimportsituasjonen i praksis får styres av arbeidsgiverinteressene mot en «sveitsisk» løsning basert på nærkulturell arbeidskraft – mens politiske myndigheter vedtar program og erklæringer som skulle tilsi det motsatte – er det imidlertid vanskelig å se for seg hvordan man skulle kunne få til en slik mer progressiv tilnærming til situasjonen. Når det gjelder mulighetene for å få øket den fremmedkulturelle andelen av fremtidige arbeidsimmigranter er faktisk det mest sannsynlige scenariet at arbeidsmigrantene selv driver fram en slik utvikling. Underskudd på arbeidskraft er et fellesproblem for hele Vesteuropa, og områdene de vesteuropeiske landene vender seg til for å rekruttere arbeidskraft er stort sett de samme. I vest-

---

<sup>68</sup> Intervju med leder for SMED Manuela Ramin Osmundsen 04.12.2001; Bergen stidene 25.oktober 2001 s.3.

europaisk sammenheng er Norge en forholdsvis lite attraktiv destinasjon for arbeidsmigranter, grunnet faktorer som høye levekostnader, dårlig fysisk og sosialt klima, og perifer beliggenhet. Det er rimelig å anta at den mest etterspurte, nærkulturelle arbeidskraften vil velge å jobbe i land hvor forholdene er gunstigere enn i Norge, og at vi derfor i økende grad vil måtte rekruttere fra fjernkulturelle områder.

En slik utvikling ville kunne rette opp den skeive geografiske rekrutteringen av arbeidskraft, men den ville ikke nødvendigvis endre på den tendensen til bruk av kortsiktige arbeidskontrakter som vi ser i dagens importsarbeidsmarked. Denne tendensen er sannsynligvis, men ikke nødvendigvis et problem. Vår tids arbeidsmigranter sine preferanser når det gjelder kort- eller langsiktig opphold i landet der de arbeider er ennå ikke kartlagt på noen skikkelig måte. Vi vet ikke at permanent bosetting er deres foretrukne løsning. Verden er i dag mindre enn noensinne, og det er relativt sett billigere enn noensinne å reise. Arbeidspendling mellom land og kontinenter er en fullstendig gjennomførbar måte å leve på. Kan hende vil mange av fremtidens migrantarbeidere foretrekke en løsning hvor familien blir igjen i leverandørlandet mens man selv er borte på jobb i perioder. Man kan for den del se for seg pendlertransport på arbeidsgivers regning, på samme måte som oljearbeidere i dag transporteres til oljeinstallasjonene de jobber på.

En løsning hvor arbeidsmigrantene ikke blir noen integrert del av det samfunnet de jobber i vil altså ikke nødvendigvis være kun i arbeidsgiverlandets interesse, det kan i prinsippet være en like gunstig løsning for arbeidstakerne. Vi står i dag ved begynnelsen av en lang periode som kommer til å være kjennetegnet av arbeidsmigrasjon i global skala. Bare tiden kan vise hvordan denne migrasjonen kommer til å bli organisert, og hvilke konsekvenser den vil få for de involverte samfunnene.

## Litteraturliste

- «Arbeidskraftsbehov og rekruttering fra utlandet: Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe», Kommunal- og regionaldepartementet 01.02.1999.
- Brochmann, G. (1999) «Redrawing Lines of Control: The Norwegian Welfare State Dilemma», i Grete Brochmann and Thomas Hammar (eds.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg Publishers.
- Brox, O. (1991) «Jeg er ikke rasist, men...». Oslo: Gyldendal.
- Carling, J. (1999) *Arbeidsinnvandring og familiegjenforening 1967–1980. En oversikt med hovedvekt på statistikk*. Bergen: Senter for kulturstudier/Norsk forskningsråd.
- Enzenberger, M. (1984) *Norsk utakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, T.H. og T.A. Sørheim (1999) *Kulturforskjeller i praksis – Perspektiver på det flerklturelle Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- «Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.» (utlendingsforskriften) av 1.januar 1991, ajourført med endringer som senest trådte i kraft 5.oktober 2001.
- Fuglerud, Ø. (2001) *Migrasjonsforståelse. Flytteprosesser, rasisme og globalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, O. (1996) *Nordmenn og det gode liv. Norsk monitor 1985–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Humlen, A. (1998) «Innvandringspolitiske hensyn», i Turid Heiberg (red.): *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- «Innvandrerstatus til arbeidsinnvandring», i *Bergens Tidende*, 25. oktober 2001.
- Kavli, H.S. og E. Svendsen (2001) *Overføringsflyktninger – uttak og integrering*. Oslo: Fafo-notat 2001:8.
- Kjeldstadli, K. (2000) «En organisasjon som passer på dem den passer for», i I. Bjørnhaug, Ø. Bjørnson, T. Halvorsen, H. Ågotnes (red.): *I rettferdighetens navn: historisk tilbakeblikk på fagbevegelsens meningsbrytninger og veivalg*. Oslo: Akribe.
- Klausen, A.M. (red.) (1984) *Den norske væremåten*. Oslo: Cappelen. (Eduardo Archetti)
- Papastergiadis, N. (2000) *The Turbulence of Migration*. Cambridge: Polity Press.
- Pettersen, J.O. og J. Mønnesland (1996) *Innvandrerens bidrag til norsk verdiskapning*. Oslo: NIBR Rapport 1996:21.



- Rogstad, J. (2000) *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. ISF rapport 17:2000.
- Thorud, E. (1998) «Innvandringshistorikk», i Turid Heiberg (red.): *Innvandringspolitikk og utlendingslov – samtidens klagemur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tysse, T.I, og Keilman, N. (1998) *Utvandring blant innvandrere 1975–1995*. Oslo: SSB Rapport 98/15.
- Vassenden, K. (red.) (1997) *Innvandrere i Norge*. Oslo: Statistiske analyser 20, SSB.
- Viksveen, S. (2001) «Ønsket og uønsket», *Bergens Tidende*, 18.februar 2001.

## NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503–0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkauib.no](mailto:post@rokkauib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

### NR

- 19-2002** *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verds-herredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 11-2002** *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.

- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.