

Rekordmange mennesker på flukt

65
millioner flyktninger
og internt fordrevne
i verden

FNs Høykommissær for flyktninger meldte i år at 65 millioner mennesker er på flukt i verden. Tallet er det høyeste siden andre verdenskrig, både for dem som har krysset en landegrense og dem som er på flukt i eget land. Samtidig er det en økende bekymring for kvalitet og tilgjengelighet av statistikk om flyktninger. Statistisk sentralbyrå arbeider med å forbedre disse tallene sammen med Høykommissæren.

Flyktningproblemet berører først og fremst flyktningene selv, statene de strømmer til og det internasjonale samfunnet. For å forstå situasjonen i Norge, kan det være verdt å løfte blikket og se den i globalt perspektiv.

Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) har et globalt mandat for å ivareta flyktnings rettigheter, og organisasjonen har også et ansvar for å holde oversikt over hvor mange mennesker som er på flukt i verden. For å planlegge innsatser og fordele ressurser for å avhjelpe flyktningkriser er både land og internasjonale organisasjoner avhengige av solide tall og statistikker. UNHCR er med sitt mandat den eneste organisasjonen som kan gi en global oversikt, og hvert år utgir organisasjonen en rapport som gir en beskrivelse av antallet mennesker på flukt (UNHCR Global Trends). Her følger først noen av de mest sentrale tallene i rapporten.

Ved utgangen av 2015 viste UNHCR at rundt 41 millioner mennesker var på flukt i eget land, 21 millioner var flyktninger (hadde krysset en landegrense), mens 3 millioner var asylsøkere. I alt 65 millioner på flukt. (se boks for definisjoner). Dette er det høyeste tallet på mennesker på flukt som UNHCR har registrert siden flyktningestrømmene som oppstod i kjølvannet av andre verdenskrig.

FN-definisjoner

Flyktninger: Omfatter enkeltpersoner anerkjent under 1951-konvensjonen om flyktnings stilling, og tilleggsprotokoller av 1967, Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) Konvensjonen fra 1969 om særskilte aspekter ved flyktningproblemer i Afrika, de som har fått beskyttelse i samsvar med UNHCRs protokoller, enkeltpersoner som er gitt beskyttelse og midlertidig beskyttelse. Flyktningbefolkningen omfatter også mennesker i flyktningelignende situasjoner.

Asylsøkere: personer som har søkt internasjonal beskyttelse og som ennå ikke har fått avgjort sin søknad om asyl. Asylsøkere som beskrives i UNHCRs tall omfatter dem som har en individuell asylsøknad som ennå ikke var avgjort ved utgangen av 2015, uavhengig av når søknaden ble fremmet.

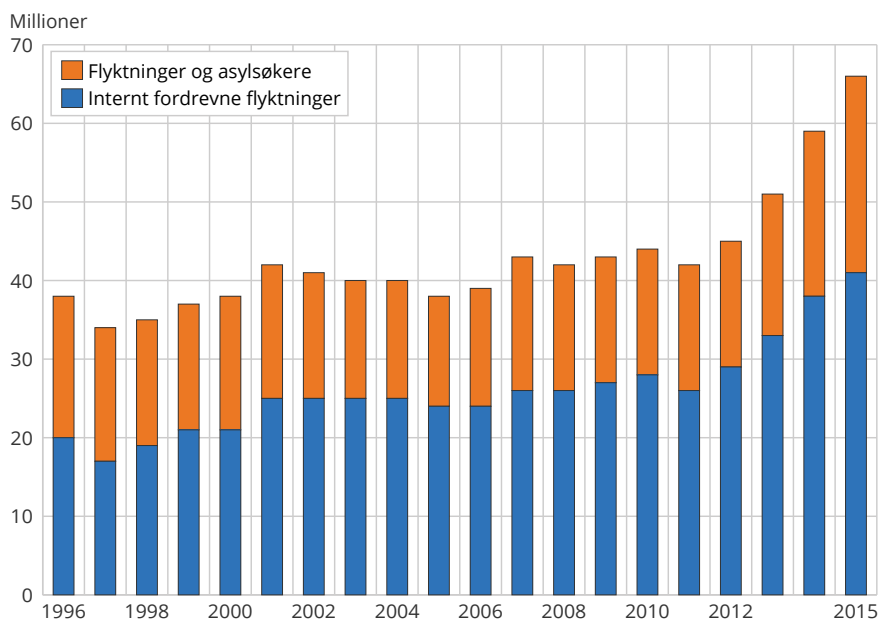
Internt fordrevne: er personer som har blitt tvunget til å flykte fra sine hjem på grunn av væpnede konflikter, menneskerettighetsbrudd eller naturkatastrofer og som ikke har krysset en internasjonal anerkjent landegrense.

Se UNHCRs Global Trends for mer utfyllende definisjoner
<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>



Vebjørn Aalandlid
er statsviter og seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for internasjonal utviklingssamarbeid.
(vebjorn.aalandlid@ssb.no)

Figur 1. Mennesker på flukt i verden



Kilde: UNHCR.

Fra 2011 har det vært en markert økning i tallet på mennesker på flukt i verden (se figur 1), og sammenlignet med situasjonen på 1990- og 2000-tallet har det økt med over 50 prosent. Dette skyldes i hovedsak krigen i Syria, det landet som har flest internt fordrevne og har nest flest flyktninger etter Palestina (se figur 2 og 3). Bare i 2015 økte tallet på syriske flyktninger med over en million, de fleste søkte tilflukt i Tyrkia. I andre halvdel av 2015 søkte flere seg mot Europa.

Over halvparten av verdens flyktninger har sin bakgrunn fra tre land; Syria, Palestina og Afghanistan. Figur 2 viser de ti største landgruppene. Samlet utgjør flyktninger fra disse ti landene mer enn tre fjerdedeler av alle verdens flyktninger.

I Norge har vi mange flyktninger fra de store flyktingelandene, slik som Somalia, Irak og Afghanistan, men få fra land som Kongo, Sudan og Den sentralafrikanske republikk. Blant flyktninger fra disse landene bor også hoveddelen i nærområdene, få har søkt seg til andre verdensdeler.

Mer enn to tredeler er på flukt i eget land

Av mennesker på flukt i verden befinner de fleste seg i eget land: To av tre på flukt er internt fordrevne (flyktninger) i landet de kommer fra. Statistikk over internt fordrevne finnes først i UNHCRs oversikter fra begynnelsen av 1990-tallet. Det har vært en dobling av tallet på internt fordrevne fra 1990-tallet og fram til i dag, slik figur 1 viser.

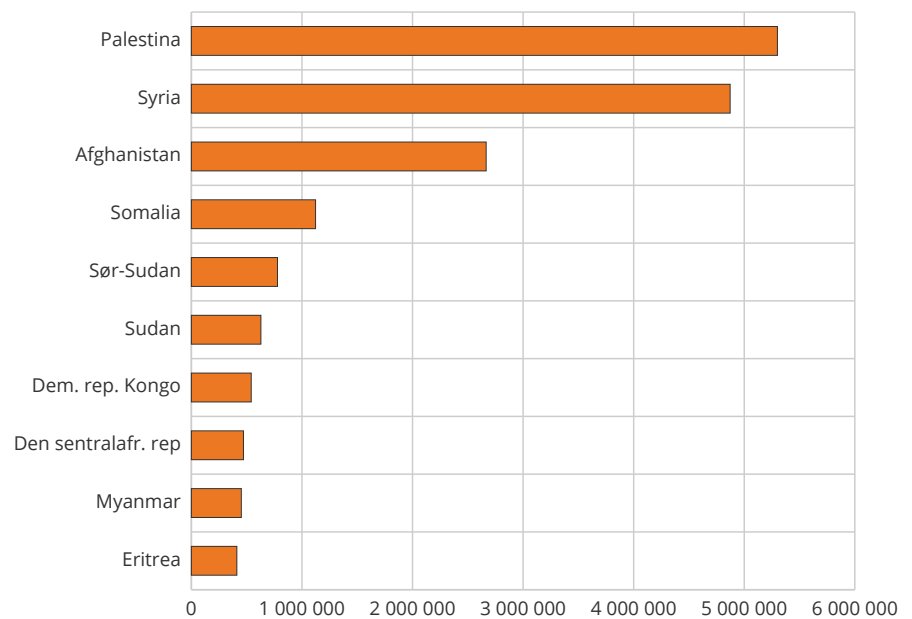
I likhet med flyktninger som har krysset landegrensener, er det store antallet internt fordrevne konsentrert om noen få land. 75 prosent av alle internt fordrevne flyktninger befinner seg i ett av de ti landene som er gjengitt i figur 3. Syria, med sine 6,6 millioner mennesker på flukt i eget land, har flest internt fordrevne. I 2014 var tallet enda høyere, 7,6 millioner internt fordrevne. Nedgangen skyldes at mange valgte å forlate landet i 2015.

Colombia har nest flest internt fordrevne i verden. Tallet har vært høyt i flere tiår. Millioner av bønder på landsbygda er tvunget på flukt som følge av borgerkrig og konfliktene med FARC-geriljaen og høyreorienterte paramilitære grupper.

Asylsøkere til Europa, mens verdens flyktninger bor i Sør

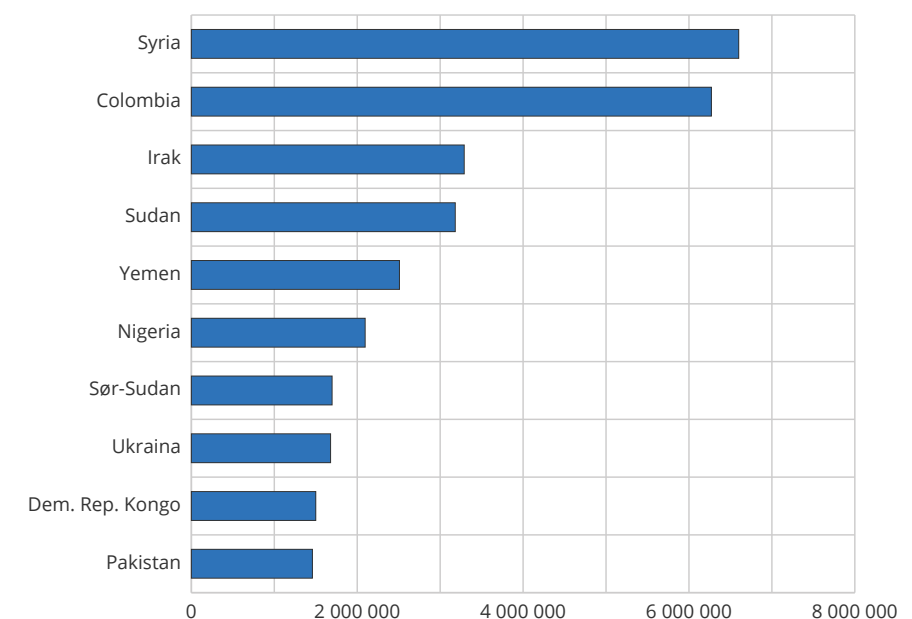
Av de rundt 3 millioner som var asylsøkere i 2015 søkte nesten halvparten seg til Europa og Nord-Amerika,

Figur 2. Flyktninger i verden etter opprinnelsesland eller -område. 2015



Kilde: UNHCR.

Figur 3. Internt fordrevne i verden etter land. 2015



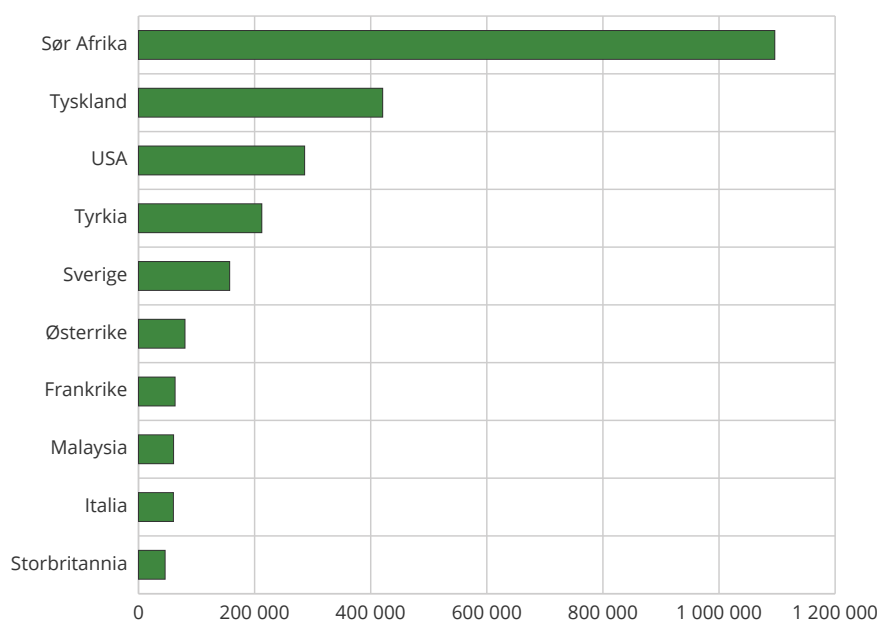
Kilde: UNHCR.

mens det store flertallet av verdens flyktninger i følge UNHCRs oversikter bor i Afrika og Asia. UNHCRs tall fra 2015 viser at Europa mottok 34 prosent av verdens asylsøkere, mens 9 prosent søkte seg til Nord-Amerika. Ser vi bort fra et ekstraordinært stort antall saker som hadde samlet seg opp over tid i Sør-Afrika, ankom så mange som to av tre av verdens asylsøkere til Europa eller Nord-Amerika i 2015. Blant de ti største mottakerlandene var seks europeiske (se figur 4).

Fjoråret så en kraftig økning i tallet for Europa. I løpet av 2015 søkte 442 000 personer asyl i Tyskland, det landet i Europa som mottok flest asylsøknader. UNHCR oppgir hvor mange som er asylsøkere i et land ved utgangen av året.

Tall fra Eurostat, som supplerer UNHCRs tall, viser at Norge mottok 31 000 søknader i løpet av 2015. 11 land i Europa mottok flere asylsøknader. Flest søkte seg til Tyskland og nest flest til Ungarn og Sverige.

Figur 4. Asylsøknader etter mottakerland. 2015



Kilde: UNHCR.

I 2016 har Tyskland fortsatt med å innregistrere mange asylsøkere, og månedstallene har vært like høye som i 2015. Så langt i år har mer enn 600 000 nye asylsøknader blitt registrert i Tyskland. Imidlertid, meste-parten av registreringene i 2016 er en følge av et overheng fra 2015 da det har vært en kraftig reduksjon av nye asylsøkere til Tyskland i år. Det gjelder også for Sverige og Norge, i følge Eurostat. Per september 2016 har 20 000 søkt asyl i Sverige og 2500 i Norge.

Nær 90 prosent av flyktninger og internt fordrevne oppholder seg i Afrika, Asia og Latin-Amerika ifølge UNHCR. Tyrkia har flest, 2,5 millioner mottatte flyktninger: i

hovedsak fra Syria, men også fra Irak. Dernest følger Pakistan som huser 1,5 millioner flyktninger. Nær alle disse kommer fra Afghanistan, og mange har bodd i landet i mer enn 30 år. Libanon er verdens tredje største mottakerland av flyktninger. Det bor om lag en million syriske flyktninger i landet og i følge UNHCR er nær 20 prosent av befolkningen i landet flyktninger.

Hvordan telles flyktninger og når slutter en flyktning å være flyktning?

Det er store avvik mellom enkeltland i hvordan tallet på mennesker på flukt rapporteres til UNHCR. Mange land har pålitelige tall over grensepasseringer, asylsøknader o.l. Langt færre fører gode regnskap over personer som er på flukt, men blir boende i landet.

UNHCR har først og fremst en operasjonell tilnærming siden de trenger tall for å planlegge sitt hjelpearbeid. Noen land har gode systemer for registrering og fører en oversikt over sine flyktninger og det er et godt samarbeid med UNHCR som mottar detaljerte statistikker, men altfor mange land mangler gode nasjonale datakilder til å holde oversikt over flyktningssituasjonen.

UNHCR kan for eksempel motta hovedtall fra myndighetene uten at disse kan brytes ned på alder eller kjønn, og de har liten nytte til å planlegge hjelpetiltak. I mange land blir ikke tall gjort tilgjengelige for UNHCR. Da er de avhengig av sekundær rapportering fra øvrige FN-organisasjoner eller frivillige/private organisasjoner. For de største flyktningelandene hvor UNHCR har store

operasjoner har de tilgang til egne data, for eksempel fra registre fra flyktningleirer som FN selv drifter. Problemet med denne statistikken er at den bare fanger opp flyktninger som bor i leirene. Den omfatter ikke andre flyktninger i landet. Når et økende antall flyktninger ikke bor i leire lenger, blir denne type statistikk mindre relevant.

De fleste land i verden har ikke gode befolkningsregistre og det er heller ikke noen utveksling av data mellom landenes utlendingsmyndigheter og landenes statistikkontorer. Ofte er det ikke samsvar mellom den internasjonale statistikken og enkeltlands statistikker på flyktningsområdet og tallene spriker også mellom ulike internasjonale organisasjoner som rapporterer tall.

Forskjellene har bakgrunn både i at det brukes ulike datakilder og at det anvendes ulike definisjoner på hvem som er en flyktning. UNHCRs fokus er først og fremst på gruppen flyktninger som har et direkte hjelpebehov, mens for enkeltland kan det kanskje være viktigere å se om flyktingene integreres inn i arbeids- og utdanningsliv.

Forskjell på 100 000 for Norge

Vi har andre steder i denne publikasjonen vist at i følge SSB bor det om lag 200 000 personer med flyktningsbakgrunn i Norge. Om lag 146 000 har kommet til landet som flyktninger, mens rundt 55 000 har kommet som familieinnvandrede til disse. I UNHCRs oversikter for 2015 oppgis tallet på flyktninger å være 50 000 i Norge. En forskjell på nær 100 000. Tilsvarende forskjeller kan vi finne for noen av statistikkene i andre europeiske land.

Norge er et av få land som lager årlige tall for flyktninger basert på opplysninger fra både folkeregisteret og fra utlendingsforvaltningens registre. I Danmark og Sverige lager statistikkontorene en årlig oversikt over innvandringer etter innvandringsgrunn hvor tallet på (nye) flyktninger kommer fram. I øvrige land i Europa er det kun tall fra landenes utlendingsmyndigheter, men noen statistikkontor lager anslag på tallet på flyktninger basert på utvalgsundersøkelser.

Et eksempel på dette er statistikk basert på den europeiske arbeidsmarkeds-kraftundersøkelsen. I 2014 oppga for eksempel det tyske statistikkontoret at det var 733 000 bosatte med flyktningsbakgrunn i arbeidsfør alder i Tyskland (Eurostat/Destatis 2015). Dette tallet var basert på en stor spørreundersøkelse hvor det ble spurt om hovedgrunn for å innvandre. Dette tallet var nær tre ganger så høyt som UNHCRs tall for Tyskland i 2014, det vil si 216 000 flyktninger i Tyskland. Samme forskjeller finner vi som sagt for flere land.

«Varig løsning» som FNs tallgrunnlag

UNHCRs anslag er basert på antallet asylsøkere som har fått opphold i landet over en tiårsperiode, og bygger på enkeltvedtak, uten hensyn til senere utvandring eller dødsfall. Etter ti år anslås det at det har blitt funnet det organisasjonen kaller en varig løsning eller at flyktingen har fått statsborgerskap i mottakerlandet, og flyktingene tas ut av statistikken. Videre regnes heller ikke overføringsflyktninger med i UNHCRs oversikter, da det antas at denne gruppen fra dag én har fått en varig løsning i mottakerlandet.

UNHCR oppgir at de har denne tilnærmingen i alle såkalte industrialiserte land, mens i Afrika, Asia og Latin-Amerika er det i hovedsak slik at flyktnings-tatusen vedvarer. I tillegg blir barn født i flyktningleirer i disse regionene regnet inn i tallet på flyktninger, slik at antallet stiger selv om det ikke har kommet nye flyktninger til utenfra.

En konsekvens av denne praksisen er at tallene i – og utenfor – Europa ikke er helt sammenlignbare. Flyktninger som kom til Europa på 1990- og tidlig på 2000-tallet er for eksempel ikke med i statistikkene, mens i Asia finner vi flyktninger tilbake til 1950-tallet. UNHCR har fått kritikk for dette da orga-

Begreper brukt i Norge

Innvandrere

Innvandrere: personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, har fire utenlandsfødte besteforeldre.

Norskfødte med innvandrerforeldre: født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, har fire utenlandsfødte besteforeldre. Samlet blir disse to gruppene ofte omtalt som personer med innvandrerbakgrunn.

Flyktninger og familieinnvandrede til disse

Flyktning: en person som har fått oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse (asyl). Brukes om dem som har fått tillatelse på humanitært grunnlag, beskyttelse, kollektiv beskyttelse, eller som overføringsflyktning.

Opphold på humanitært grunnlag gis til personer som har behov for beskyttelse eller er i en sårbar posisjon.

Overføringsflyktning: en person som befinner seg utenfor hjemlandet, og overføres til et tredje land etter et organisert vedtak, vanligvis i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger.

Kollektiv beskyttelse omfatter krigsflyktninger med familier (i Norge hovedsakelig fra Bosnia-Hercegovina).

Primærflyktning: en person med innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktning, eller som tilhører en gruppe med kollektiv beskyttelse.

Sekundærflyktning/familieinnvandrer: en person som har et familiemedlem (referanseperson) i mottakslandet og får derfor innvilget oppholdstillatelse. Omfatter gjenforening, utvidelse/etablering, medfølging (kommer sammen med en annen familieinnvandrer), tilknytting og uspesifiserte familiegrunner.

Personer med flyktningsbakgrunn: flyktninger og familieinnvandrede til disse (primærflyktninger og sekundærflyktninger samlet).

Ikke inkludert: Asylsøkere som venter på en avgjørelse om beskyttelse (asyl) og opphold i landet, er ikke inkludert blant personer med flyktningsbakgrunn.

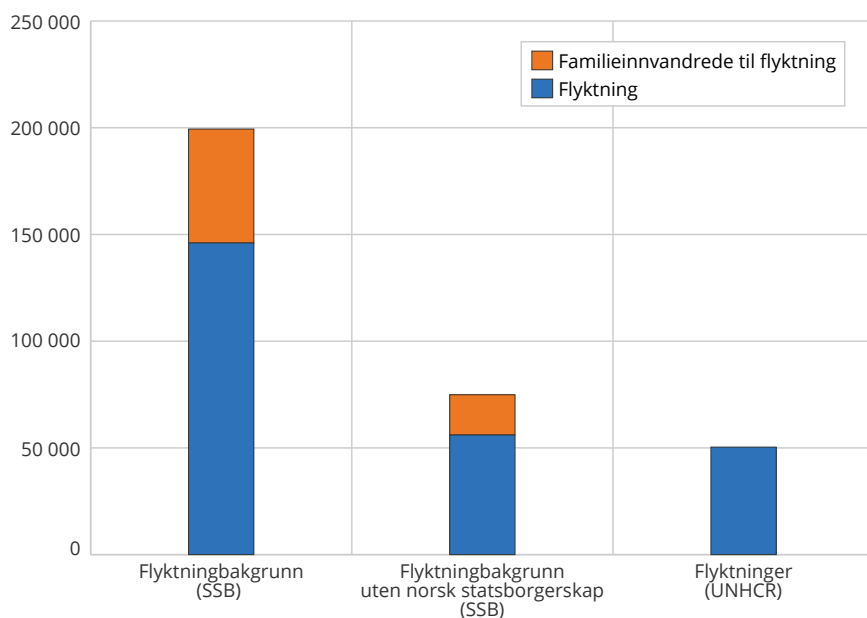
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nisasjonens tall ofte trekkes fram i debatten om byrdefordeling av mottak av flyktninger.

For Norges del gir UNHCRs tilnærming et mye dårligere tallgrunnlag enn det vi lager i SSB. SSBs tall gir årlig oppdaterte tall på personer med flyktningbakgrunn. Fordi tallene er basert på data fra befolkningsregisteret, tar de

hensyn til utvandring og dødsfall. SSB kan også gi tall for det som høykommissæren trolig ønsker å vise, nemlig tall på personer med flyktningbakgrunn som har fått statsborgerskap. I figur 5 synliggjør vi denne forskjellen.

Figur 5. SSBs personer med flyktningbakgrunn og UNHCRs flyktninger og personer i flyktninglignende situasjoner. 2015



Kilde: UNHCR.

Flere organisasjoner bidrar med internasjonal statistikk

UNHCR har det globale hovedansvaret for å samle inn data og lage samlet årlig statistikk over personer på flukt i verden. Men de er ikke den eneste organisasjonen som gjør dette.

En rekke organisasjoner lager statistikk på ulike regionale nivåer. EUs statistikkbyrå Eurostat lager statistikk over asylsøkere som kommer til Europa. International Organisation for Migration (IOM) kartlegger globale migrasjonsstrømmer, inkludert flyktninger, i egne databaser og lager

bl.a. tall for ulike migrasjonsruter i Europa. United Nations Relief and Works Agency for Palestine (UNWRA) er eneste organisasjon som holder oversikt over personer på flukt fra det palestinske området. Den norske flyktninghjelpen (NRC) lager årlig en rapport (Flyktningregnskapet) som viser antallet mennesker på flukt. Rapporten sammenholder opplysninger fra flere ulike kilder og supplerer globale trender med mer landsspesifikke tall.

I tillegg kommer nasjonale utlendingsmyndigheter og noen få nasjonale statistikkontor som f.eks. SSB. I statistikkverden er SSB nær alene om å lage årlige tall over flyktingers demografi og levekår.

Statistikk over internt fordrevne er spesielt krevende. Det eksisterer ikke et internasjonalt lovverk for beskyttelse av internt fordrevne, derfor er registrering og oppfølging av denne gruppen et nasjonalt ansvar. Tilgangen til pålitelige data varierer fra land til land og enkeltlands vilje og evne til å samle inn slike tall. I mange tilfeller har landene en egeninteresse av å holde informasjon om internt fordrevne skjult.

Det finnes heller ingen internasjonal organisasjon som har et klart internasjonalt mandat for å lage statistikk over denne gruppen, slik som UNHCR har for flyktninger. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), som er støttet av Den norske flyktninghjelpen (NRC) søker å lage anslag på tallet på internt fordrevne og baserer sine tall på sekundærkilder, opplysninger fra enkeltland (der disse oppgir slike) og fra ulike FN-organisasjoner og NGOer.

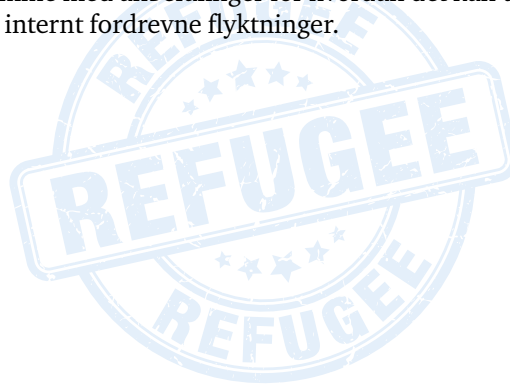
Samarbeid mellom UNHCR og Statistisk sentralbyrå

SSB har nylig utarbeidet en rapport sammen med UNHCR om utfordringer knyttet til innsamling, produksjon og formidling av statistikk om flyktninger og internt fordrevne personer (UNHCR/SSB 2015). Rapporten ble presentert og diskutert på det årlige møtet i FNs statistiske kommisjon (UNSC) i New

York i mars 2015. Dette var første gang siden FNs statistiske kommisjon ble etablert i 1947 at statistikk om flyktninger ble tatt opp som egen sak på det årlige møtet.

I rapporten ble det vist til gode eksempler på samarbeid mellom statistikkbyråer og innvandringsmyndigheter, og hvordan dette kan ha overføringsverdi til flere land. Norge trekkes fram som et eksempel på et land hvor flyktningstatistikken inngår som en integrert del av den øvrige migrasjons- og befolkningsstatistikken. Rapporten peker på at det per i dag hverken foreligger internasjonale regelverk eller anbefalinger for flyktningestatistikk. FN laget i 1998 et sett med internasjonale anbefalinger på migrasjonsstatistikk. Her ble asylsøkere og flyktninger i liten grad omtalt, mens internt fordrevne flyktninger ikke ble omtalt i det hele tatt.

FNs Statistikkommisjon vedtok at Norge og UNHCR skulle videreføre dette arbeidet og utarbeide et sett med internasjonale anbefalinger for flyktningstatistikk. Dette ble konkretisert på kommisjonsmøtet i 2016, og Norge ble, sammen med UNHCR og Eurostat, bedt om å lede en ekspertgruppe som skal utarbeide internasjonale anbefalinger for god flyktningstatistikk. Hovedformålet med disse anbefalingene er å få på plass et bedre samarbeid mellom UNHCR, migrasjonsmyndighetene i de enkelte land og statistikkontorene. Ekspertgruppen vil også komme med anbefalinger for hvordan det kan utarbeides bedre statistikk over internt fordrevne flyktninger.



Litteraturliste:

- UN High Commissioner for Refugees. (2016). Global trends: Forced displacements in 2015. Hentet fra <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>
- Flyktninghjelpen. (2016). Flyktningregnskapet 2016. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/flyktningregnskapet-2016/>
- Eurostat (2015a). Asylum and managed migration. Asylum by citizenship 2015. Hentet fra http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
- Eurostat (2015b). LFS adhoc modules on migrations. First generation of immigrants by sex, citizenship, duration and reason for migration. Hentet fra http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfs_14b1dr&lang=en
- UNHCR & SSB (2015). *Report of Statistics Norway and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on statistics on refugees and internally displaced persons*. Rapport presentert på United Nations Statistical Commission Forty-sixth session, 3-6 March 2015. Hentet fra <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-9-RefugeeStats-E.pdf>