



Et margintalt problem?



Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet.

Oxford Research i samarbeid med stipendiat Sigmund Book Mohn.

Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Kilde: <http://www.flickr.com/photos/voght/2385413005/>

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Et marginalt problem – Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet
Undertittel: Oxford Research i samarbeid med stipendiat Sigmund Book Mohn
Oppdragsgiver: Utlendingsdirektoratet
Prosjektperiode: November 2012 – august 2014
Prosjektleder: Dag Ellingsen
Forfattere: Sigmund Book Mohn, Dag Ellingsen, Øyvind Bugge Solheim og Kristine Torgersen



Utlendingsdirektoratet
v/ Anne Louise Tegelsrud
Hausmannsgate 21,
Oslo

Kristiansand, 12.8.2014

Utlendingsdirektoratet og Justis- og Beredskapsdepartementet ønsker å styrke kunnskapsgrunnlaget om i hvilken grad utlendinger og asylsøkere er representert i det norske kriminalitetsbildet. Oxford Research leverer en kartlegging med dette formål i denne rapporten.

Denne sluttrapporten oppsummerer vårt arbeide basert på en krevende gjennomgang av foreliggende data fra Statistisk sentralbyrå og Utlendingsdirektoratets registre over asylsøkere. På dette feltet er det vanskelig å gi sikre og klare svar, men vi mener vi er kommet så langt man kan komme innen våre rammer, og håper leserne av rapporten blir fornøyde.

Arbeidet med analysen har vært ledet av senioranalytiker Dag Ellingsen, med svært betydelige analytiske og tekstlige bidrag fra stipendiat ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, UiO og tidligere rådgiver i SSB Sigmund Book Mohn. Researcherne Kristine Torgersen og Øyvind Bugge Solheim har nedlagt mye og viktig arbeid i å tilrettelegge og analysere særlig dataene fra UDI. Senioranalytiker Tor Egil Viblemo og master i rettsvitenskap Fredrik L. Ellingsen har lest og kommentert manuset på forskjellige tidspunkt. Vi har hatt en vel informert og bredt sammensatt referansegruppe som har kommet med gode innspill på forskjellige stadier underveis. Anne Louise Tegelsrud og Aleksander Åsheim fra UDI har vært gode kontaktpersoner fra oppdragsgiver, i tillegg til Tormod Claussen som har bidratt med verdifull statistikk. Vi takker også SSB ved Reid Stene og Knut Strøm for viktige statistiske bidrag.

Med vennlig hilsen

OXFORD RESEARCH AS

Harald Furre
Adm. dir.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4630 Kristiansand
Org. nr: 986 950389
E-post: post@oxford.no
Tlf: 40 00 57 93
www.oxford.no

Kontaktperson:
Senioranalytiker Dag Ellingsen
Mob: 40 02 10 30
Epost: post@oxford.no

Innhold

Innhold 5

Tabelliste.....	8
Figurliste.....	9
Kapittel 1. Sammen drag	10
1.1 Data og metode.....	10
1.2 Hovedfunn.....	10
Kapittel 2. Innledning.....	13
2.1 Bakgrunn og formål for studien.....	13
2.1.1 Styrket kunnskap.....	13
2.1.2 Et uttalt samfunnsproblem	13
2.1.3 Verktøy for politikk og faktabasert debatt.....	13
2.1.4 Metodiske og etiske utfordringer	14
2.2 Begrepsavklaring	14
2.2.1 Utlending.....	14
2.2.2 Bosatt, folkeregistrert eller registrert oppholdssted?.....	14
2.2.3 Asylsøker	15
2.2.4 Lovlig og ulovlig opphold.....	15
2.2.5 Kriminalitet, etterforskning og siktels er	16
2.3 Hva vet vi fra før?	16
2.3.1 Hovedfunn fra studier av innvandrere og kriminalitet.....	16
2.3.2 Hva vet vi om asylsøkere og personer uten lovlig opphold?.....	17
2.3.3 Kriminalitetsbildets hvite flekk?	19
2.4 Rapportens oppbygning	20
Kapittel 3. Data og metode	22
3.1 Siktelsesstatistikk fra SSB.....	22
3.1.1 Siktels er som mål på kriminalitet.....	23
3.1.2 2010 som årgang	24
3.1.3 Folkeregistrering, statsborgerskap og bosted som mål på asylsøkerstatus og ulovlig opphold	25
3.1.4 Hvor god er kvaliteten på opplysningene?.....	26
3.2 Asylsak sdata fra UDI og annen utlendingsrettslig statistikk.....	28
3.2.1 Beregning av asylsøkerbefolkning	28
3.2.2 Kategorisering av «asylsøkerland»	29
3.2.3 Utlisninger som mål på ulovlig opphold.....	32

3.2.4	Asylsøkerbefolkningens størrelse og sammensetning	32
Kapittel 4.	Hvor mange lovbrudd er begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold?	35
4.1	Fra 2001 til 2010.....	35
4.1.1	Flere siktelsler mot ikke-folkeregistrerte utlendinger	35
4.1.2	Også flere fra land utenfor EU.....	36
4.1.3	Nye asylsøkerland, men lignende kriminalitetsbilde.....	38
4.2	Skille asylsøkere fra andre ikke-folkeregistrerte: «Mission impossible»?.....	39
4.2.1	Asylsøkere bor i Norge.....	40
4.2.2	...men det gjør også personer uten lovlig opphold.....	41
4.2.3	Hva vi vet og hva vi tror	41
4.3	Fra siktelsler til siktede	42
Kapittel 5.	Hva slags lovbrudd?	44
5.1	Befolkningsgrupper og kriminalitetsgrupper	44
5.2	Farlige eller utstøtte? Hva lovbruddene kan fortelle	46
5.2.1	Vinning: Lite hvitsnippekriminalitet, men mye tyvegods?	46
5.2.2	Vold: I den lette eller tunge enden?.....	48
5.2.3	Seksuallovbrudd: Oftere overgrep mot voksne enn mot barn	49
5.2.4	Narkotika: Stort sett omsetning	51
5.2.5	Trafikk: Uten lisens til å bryte loven.....	51
5.2.6	Orden og forvaltningslovbrudd: Mest migrasjonsrelatert	53
5.3	Høyere andel for grovere lovbrudd?.....	55
Kapittel 6.	Befolkningstrekk og kriminalitetsrater for asylsøkere og personer uten lovlig opphold	57
6.1	Samlet bilde for de to gruppene	57
6.2	Kontroll for alder og kjønn	59
6.2.1	Bosted og sysselsetting.....	61
6.2.1	Høyere oppdagelsesrisiko?	61
6.3	Separate kriminalitetsrater for de to gruppene	62
6.4	Jo fler asylsøkere desto mer kriminalitet – eller motsatt?.....	62
6.5	Oppsummerende betraktninger	64
Kapittel 7.	Muligheter for bedre kriminalstatistikk på utlendingsfeltet	65
7.1	Nye registreringer eller nye registerkoblinger?.....	65
7.1.1	Manuelle føringer i eksisterende straffesaksregistre	66
7.1.2	Nye koblinger av eksisterende registeropplysninger	66
7.2	Alternative kriminalstatistikker som utgangspunkt for analyse?	67
7.2.1	Straffereaksjoner	67
7.2.2	Fengslinger og innsatte	68
7.2.3	Annen statistikk over gjerningspersoner.....	68

7.2.4	Ofre for lovbrudd	68
7.3	Siste alternativ: Stikkprøve-metodikk	68
Kapittel 8.	Referanser	69
Kapittel 9.	Vedlegg	72
9.1	Vedleggstabeller, hovedtall, alder og kjønn	72
9.2	VEDLEGG Kategorisering av land	74
9.3	Sentrale statistiske undersøkelser av innvandrere og utlendingers kriminalitet	80
9.4	Annen norsk relevant statistikk: Politiets utlendingsenhet	86
9.5	Utenlandske statistikker og studier	87
9.6	Datafil fra UDI	89
Kapittel 10.	English summary	92
10.1	Data and methods	92
10.2	Main findings	92

Tabelliste

Tabell 1: Variabler tilgjengelig i siktelsesstatistikk.....	26
Tabell 2: Alle siktelser 2010 fordelt etter statsborgerskap (verdensregion), med/uten registrert FNR og bosted.	27
Tabell 3: Eksempler på noen land/statsborgerskap, etter asyllandprofiler og grunnlagsindikatorer (indikatorer brukt for asylland-gruppering merket rødt, kontrollindikator for personer/tredjelandsborgere med ulovlig opphold merket grønt).....	31
Tabell 4: Beregnet asylsøkerbefolkning på ulike tidspunkt 2008 - 2010.....	33
Tabell 5: Beregning av middeltall asylsøkere 2008-2010. (avrundet).....	33
Tabell 6: Siktelser og siktede i 2010, etter statsborgerskap og folkeregistrering (FNR), med høyt, lavt og mellomanslag for asylsøkere og personer uten lovlig opphold samlet sett.....	43
Tabell 7: Øvre, nedre og middels estimat for populasjonen av personer uten lovlig opphold. Gjennomsnitt for starten og slutten av året, og tidsvektet anslag for sammenligning med siktedestatistikk. (Avrundet).	57
Tabell 8: Totalpopulasjon av asylsøkere og utlendinger. Forskjellige alternativer.....	58
Tabell 9: Ulike anslag for siktede per 1000 asylsøkere og personer med ulovlig opphold samlet.....	58
Tabell 10: Ulike anslag for siktede per 1000 asylsøkere og personer med ulovlig opphold samlet, kontrollert for kjønn og alder.	61
Tabell 11: Siktede personer etter folkeregistrering, alder og kjønn. 2010. Absolutte tall.....	72
Tabell 12: Anslag for siktede som er asylsøkere eller personer uten lovlig opphold samlet sett, etter anslagsnivå, alder og kjønn. 2010. Absolutte tall.	72
Tabell 13: Siktede folkeregistrerte personer, etter alder og kjønn. 2010. Per 1000 i bosatt befolkning.	73
Tabell 14: Anslag for siktede som er asylsøkere eller personer uten lovlig opphold samlet sett, etter anslagsnivå, alder og kjønn. 2010. Per 1000 i befolkning (Asylsøkerbefolkning + diverse estimater for personer uten lovlig opphold).....	73
Tabell 15: Sentrale statistiske undersøkelser av kriminalitet og utenlandsk bakgrunn.....	80
Tabell 16: Politiets uttransporteringer relatert til asylsaker i 2011.....	86
Tabell 17: Fellende avgjørelser etter overtredernes nasjonale tilhørighet. 2011.	87
Tabell 18: Mistenkte i antall, andel og rater for ulike befolkningsgrupper i Nederland. 2004.....	89
Tabell 19: Kjennetegn ved variable i datafil fra UDI.....	89

Figurliste

Figur 1: Definisjon av sentrale begreper	15
Figur 2: Asylsøknader og innvilget opphold (av UDI og UNE) 1983-2010	18
Figur 3: «Siling» av lovbrudd fra gjerning til domstols-behandling (årlige tall)	24
Figur 4: Asylsøkerbefolkningen ved utgangen av året, 2007-2010, fordelt på boligtype.	29
Figur 5: Kjønn- og aldersfordeling for bosatt befolkning (1.1.2010)	33
Figur 6: Kjønn- og aldersfordeling for asylsøkerbefolkning (vektet snitt 2008-2010)	33
Figur 7: Kjønn- og aldersfordeling, utviste for brudd på utlendingsloven (vedtak i UDI 2010).	34
Figur 8: Siktelsler, etter statsborgerskap og folkeregistrering, 2001 (N=196 676) og 2010 (N=181 921)	36
Figur 9: Siktelsler mot ikke-folkeregistrerte, etter statsborgerskap (verdensdel). 2001 (N=6 961) og 2010 (N=13 808)	37
Figur 10: Siktelsler mot ikke-folkeregistrerte etter statsborgerskap (verdensdel og asylprofil). 2001 (N=6592) og 2010 (N=13678)	39
Figur 11: Siktelsler mot ikke-folkeregistrerte i 2010, etter statsborgerskap (asylprofil) og registrert bosted (Norge/utland)	41
Figur 12: Lovbruddsfordeling for ulike befolkningsgrupper. Prosentandel av siktelsler, 2010	45
Figur 13: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Vinningskriminalitet, 2010.	47
Figur 14: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Voldskriminalitet, 2010.	48
Figur 15: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Seksualkriminalitet, 2010.	50
Figur 16: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Narkotikalovbrudd, 2010.	50
Figur 17: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Trafikkriminalitet, 2010.	52
Figur 18: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Orden og forvaltningslov, 2010.	52
Figur 19: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: migrasjonsrelaterte lovbrudd. 2010.	54
Figur 20: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Grovhetskategorier. 2010	56
Figur 21: Siktete folkeregistrerte etter kjønn og alder	59
Figur 22: Asylsøkerbefolkning, etter kjønn og alder	60
Figur 23: Forholdstall for siktete per asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold samlet (mellomanslag) sammenlignet med siktete per bosatt (=1), etter kjønn og alder. 2010.	60
Figur 24: Alle asylsøkerland (N=80), etter antall i asylbefolkning og antall siktelsler (uten FNR, med bosted i Norge)	63
Figur 25: Alle asylsøkerland (N=80), etter siktete (uten FNR, med bosted i Norge) per asylsøker og antall i asylbefolkning.....	63

Kapittel 1. Sammendrag

Oxford Research har utarbeidet denne rapporten på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Overordnet skal studien belyse kriminalitetsbildet hos asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Hvor stor andel av den registrerte kriminaliteten kan knyttes til disse gruppene? Hvor høye kriminalitetsrater har de? Hva slags kriminalitet blir de registrert for? Har disse gruppene en demografisk sammensetning som kan forklare deler av kriminalitetsmønsteret? Oppdragsgiver ønsker også innspill til hvordan man kan få en bedre og løpende statistikk på feltet.

Undersøkelsen er dels en replikasjon og videreføring av en studie utført av representanter fra Politidirektoratet, Statistisk sentralbyrå og UDI i 2004, basert på statistikk fra 2001 (POD 2004, Stene 2004), dels en betydelig utvidelse av denne studien. Et viktig poeng er at analysen skal bidra til en faktabasert debatt på et felt hvor det tidvis er mange sterke og motstridende oppfatninger, gjerne basert på et tynt empirisk grunnlag. Et like viktig poeng er at dette er et vanskelig statistikkfelt med mange uklare kategorier.

1.1 Data og metode

Vårt arbeid er i hovedsak basert på:

- a) Tabeller over siktede og siktelses i 2010, utarbeidet av SSB. Tabellene viser blant annet siktede personer etter lovbruddkategorier og statsborgerskap, samt om de er registrert med et gyldig fødselsnummer i Det sentrale Folkeregisteret.
- b) En anonymisert datafil med samtlige asylsøkere registrert i Norge fra 2.1.2003 til uttrekksdato 21.2.2013. Filen gir opplysninger om asylsøkernes alder, kjønn og landbakgrunn, samt deres «gang» gjennom asylsystemet: Tidspunkt for søknad, eventuell innvilgelse eller avslag, eventuell anke, saksbehandling og utfall i Utlendingsnemnda (UNE) m.v.

I tillegg har vi kunnet bruke statistikk og analysemodeller utarbeidet av UDI, SSB, Politiets utlendingsenhet mfl., samt en replikasjon og oppdatering av SSBs modell for beregning av antall utlendinger uten lovlig opphold.

Svært mye av prosjektets arbeid har bestått i å etablere kategorier av mennesker som oppholder seg i Norge, men som ikke regnes som en del av den offisielt bosatte befolkningen, og siden estimere disse gruppenes størrelser på gitte tidspunkt. De befolkningskategoriene vi har inkludert er: Asylsøkere (med sak til behandling), utlendinger uten lovlig opphold og andre ikke-bosatte utlendinger med lovlig opphold (turister, besøkende o.l med visum eller visumfrihet). Vi har arbeidet med å finne de to førstnevnte gruppenes størrelse på forskjellige tidspunkter, deres karakteristika (alder og kjønn) og deretter deres registrerte lovbruddprofil. Det er knyttet varierende grad av usikkerhet til de fleste av estimatene i denne rapporten. Størst usikkerhet er knyttet til estimatene for størrelsen på befolkningen uten lovlig opphold, samt andelen av kriminaliteten som kan kobles til asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold som separate kategorier. Alle størrelser er utarbeidet med sikte på å forstå det registrerte kriminalitetsbildet representert ved oppklarte lovbrudd rettslig avgjort i 2010, samt å undersøke om dette kriminalitetsbildet har endret seg i forhold til estimatene fra 2001.

1.2 Hovedfunn

Våre hovedfunn er som følger:

Flere siktelses mot utlendinger som ikke er registrert i Folkeregisteret

I 2001 ble under 4 prosent av siktelsene, i antall rundt 7 000, gitt ikke-folkeregistrerte personer. I 2010 var andelen mer enn doblet, til 8 prosent av totalen og hele 13 800 i antall mot nesten 7 000 i 2001. Men dette betyr ikke nødvendigvis at registrerte lovbrudd begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold har økt. Vi finner at en stor del av økningen kan tilskrives statsborgere fra Schengenområdet, som Norge ble innlemmet i fra 2001, og fra nye EU-land som kom til i 2004 og 2007.

Asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold står antagelig for 2,0 prosent av registrerte siktelses

Siktelses mot borgere av typiske asylsøkerland, som ikke er folkeregistrert i Norge, utgjør samlet 2,5 prosent. Vi vet dermed ganske sikkert at dette

er en øvre grense for hvor mange av siktelsene i 2010 som ble gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold samlet. Videre antar vi, med noe mindre sikkert grunnlag, at asylsøkere i hovedsak blir registrert med bosted i Norge i siktelsesstatistikken. På den andre siden vil ikke-folkeregistrerte med lovlig opphold (på besøksvisum, opphold i annet EØS-land eller lignende) fortrinnsvis være registrert med bosted i utlandet. Personer med ulovlig opphold vil, siden mange har bakgrunn som asylsøkere, bli registrert både med bosted i Norge og i utlandet, avhengig av det enkelte tilfellet. Mens 2,5 prosent av siktelsene utgjør et høyt anslag for asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold samlet, vil 1,4 prosent (de med registrert bosted i Norge) utgjøre et lavt anslag for denne gruppen samlet. Det tentative mellomanslaget blir da at asylsøkere og personer uten lovlig opphold til sammen står for 2,0 prosent av siktelsene i 2010.

Kan vi dele siktelsene likt mellom de to gruppene?

Det aller mest usikre momentet gjenstår imidlertid: å skille asylsøkere fra personer med ulovlig opphold. Her har vi lite å gå på annet enn for eksempel å skjele til de eksisterende danske og nederlandske statistikkene og undersøkelserne, hvor straffereaksjoner fordeler seg noenlunde likt mellom disse to gruppene. Hvis vi som i den danske statistikken antar at fordelingen er omtrent lik, blir andelen da som følger:

Andel siktelser mot asylsøkere: 1,0 %

Andel siktelser mot tredjelandborgere uten lovlig opphold: 1,0 %

Med en nederlandsk fordelingsmodell (se kapittel 6.3.) vil:

Asylsøkerne stå for 0,5 prosent av siktelsene.

Utlendinger uten lovlig opphold vil stå for 1,5 prosent.

Slik sett har ikke andelen siktelser mot asylsøkere økt nevneverdig fra 2001 til 2010 (dansk modell) – eller ikke økt i det hele tatt (nederlandsk modell). Det antas i stedet å ha vært en økning i siktelser mot personer uten lovlig opphold, noe som kan skyldes en økning i denne gruppen i disse årene.

Mener man at asylsøkere står for en høyere andel, må man samtidig anta at personer uten lovlig opphold står for en lavere andel, og omvendt. Dette

«nullsumspillet» blir avgjørende når vi ser på mulige kriminalitetsrater for de to gruppene sammenliknet med den folkeregistrerte befolkningen.

Mye narkotikalovbrudd – lite trafikk-kriminalitet

Lovbruddsfordelingen til asylsøkere og personer uten lovlig opphold sammenfaller godt med den marginaliserte stillingen disse gruppene har i det norske samfunnet, økonomisk, sosialt og ikke minst rettslig. Sammenliknet med alle siktelser i 2010 er asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold registrert med en relativt større del av narkotikalovbruddene, med en andel på over 3 prosent maksimalt, mens de er registrert med en lavere andel trafikklovbrudd og økonomisk kriminalitet, under 1 prosent. En spesielt stor andel av siktelsene for brudd på utlendingsloven er naturlig nok også rettet mot disse gruppene. Mye narkotikaforbrytelser og lite trafikkforseelser, som begge utgjør store andeler av kriminalitetsbildet, er hovedårsaken til at de to gruppene samlet har en høyere andel av forbrytelser mot straffeloven enn for alle lovbrudd samlet. Utover dette er det ikke noe tydelig tegn på at asylsøkere og personer uten lovlig opphold generelt begår grovere lovbrudd enn andre. De har betydelig høyere andeler for visse grove volds- og seksuallovbrudd, men også betydelig lavere andeler for andre lovbrudd innen samme kategori. For slike, relativt sjeldne saker, er tallene også meget små, og kan være utsatt for svingninger fra år til år.

Antagelig vesentlig overrepresentert

Vi har først sett på de to gruppenes samlede kriminalitetsrate. Vi er trygge på antallet asylsøkere i den aktuelle perioden i snitt utgjorde 14 600 personer. Så blir det et vanskelig spørsmål hvor mange utlendinger uten lovlig opphold som vi tror i snitt har befunnet seg i landet de aktuelle årene. Det estimatet vi har brukt, er en revidert versjon av et estimat tidligere gjort av SSB, og basert på data fra 2006. Det reviderte estimatet gir stor spredning: Mellom 18 100 og 56 000 personer i snitt for vår aktuelle periode.

Hvis vi tar hensyn til analyser og kommentarer fra Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet, samt innspill fra Kirkens Bymisjon og NOAS, virker det som det laveste anslaget (18 100) er det mest plausible. Tar vi dette som utgangspunkt, blir personer i disse gruppene i snitt siktet mer enn tre ganger så ofte (247 prosent oftere) enn den bosatte befolkningen i Norge. Hvis man mener vi burde

brukt et høyere anslag for størrelsen på gruppen med ulovlig opphold, blir den samlede kriminalitetsraten tilsvarende lavere.

Overrepresentasjonen synker ved kontroll for alder og kjønn

Asylsøkere og personer uten lovlig opphold er grupper som består av langt flere unge og menn enn i den øvrige befolkningen. Sammenligner vi kun personer som har lik alder og kjønn, blir den registrerte kriminalitetsraten for de to gruppene samlet nesten det dobbelte av (94 prosent høyere enn) den vi finner i den bosatte befolkningen. Overrepresentasjonen består, men blir altså mer enn halvert ved å kontrollere for disse grunnleggende demografiske variablene.

Hvis vi velger å feste lit til nederlandske analyser av kriminalitetsratene til de to befolkningsgruppene, er gruppen av personer uten lovlig opphold den klart mest belastede. Bruker vi som utgangspunkt de danske erfaringene, blir asylsøkerne noe mer overrepresentert. Vi fester størst lit til de nederlandske erfaringene, mye på grunn av grundig forskningsarbeid.

Vi drøfter avslutningsvis argumenter knyttet til om disse gruppene har særlig stor oppdagelsesrisiko eller ei, og finner argumenter for både høy og lav risiko.

Behov for bedre løpende statistikk?

Oxford Research har vurdert mulighetene for å utarbeide en sikrere og løpende statistikk på feltet, og ser i utgangspunktet to ulike løsninger:

a) Politiet får i oppgave å knytte asylsøkerstatus med mer til den enkelte registrerte siktede. Dette gjøres manuelt. Dette er en framgangsmåte benyttet i Danmark.

b) Den enkelte registrerte lovbrøyer blir identifisert gjennom fødselsdato og navn (ev. annen registrert informasjon) og maskinelt koblet til aktuelle registre.

Vi tror en form for kombinasjon av disse to tilnærmingene er det beste – med formalisert registrering av DUF-nr i politiets registre (for alle personer uten personnummer), som forenkler og forbedrer kobling på individer opp mot utlendingsdatabasen.

Kapittel 2. Innledning

2.1 Bakgrunn og formål for studien

I det følgende redegjør vi kort for prosjektets formål, bakgrunn og definisjon av sentrale begreper. Det er viktig å presisere at vi i denne rapporten ikke ser på årsaker til og konsekvenser av kriminalitet. Videre er det heller ikke et mål å vurdere tiltak for å eventuelt begrense denne type kriminalitet. Formålet med studien er å gi et anslag for omfanget av kriminalitet begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold.

2.1.1 Styrket kunnskap

Som grupper «på siden» av den norske befolkningen, sosialt men også rent formelt, er asylsøkere og personer uten lovlig opphold lite kartlagt i tidligere studier av innvandreres kriminalitet. Denne rapporten er resultatet av et oppdrag utlyst av UDI. Oppdragsgiver har ønsket å styrke kunnskapsgrunnlaget om i hvilken grad asylsøkere og relaterte grupper er representert i det norske kriminalitetsbildet. Dette skal gjøres gjennom en *kartlegging* av etterforskede lovbrudd i 2010 som kan knyttes til asylsøkere, samt avviste asylsøkere og andre utlendinger som oppholder seg i Norge uten lovlig grunnlag. Undersøkelsen er gjort etter mal fra en tilsvarende undersøkelse for 2001 gjennomført av Politidirektoratet (POD 2004) i samarbeid med UDI og SSB, og resultatene vil sammenlignes med denne. Som en utvidelse av den forrige undersøkelsen vil også ulike lovbruddstyper studeres separat. I tillegg er det ønsket å gi et anslag for *kriminalitetsrater* for disse gruppene sammenlignet med den bosatte befolkningen. Til slutt er det et mål å se på mulighetene for utvikling av bedre statistikk på området.

2.1.2 Et uttalt samfunnsproblem

I nyhetsmedia og i den politiske debatten, finner vi ofte spørsmål knyttet til innvandring og kriminalitet. I løpet av det siste tiåret har mye av dette fokuset beveget seg vekk fra innvandrere som har flyttet til landet og mot personer med løserer tilknytning. Personers aktuelle eller tidligere asylstatus blir gjerne slått opp på overskriftsnivå i alvorlige saker¹, uten at det nødvendigvis skiller mellom asylsøkere som har en sak til behandling og tidligere asylsøkere som har fått avslag eller opphold.

¹ Eks. Dagbladet.no (2.juli 2003): «[Asylsøkere siktet for dødsranet](#)»

Kontrolltiltak overfor asylsøkere blir lansert som politiske løsninger på kriminalitetsproblemer.²

Asylsøkeres kriminalitet er således langt fra noe marginalt fenomen i den offentlige debatten. Det er derimot relativt lite diskusjon å finne om disse gruppens faktiske og totale kriminalitetsbelastning. Der det presenteres tall gjelder det gjerne meget begrensede utvalg uten redegjørelse for hvordan disse er frembrakt.³ Det er av stor betydning at påstander om fakta kan forankres i en troverdig kilde. Et solid kunnskapsgrunnlag gir også mulighet for å korrigere, supplere og imøtegå feilaktige påstander.

2.1.3 Verktøy for politikk og faktabasert debatt

Det er i denne sammenheng også viktig å se debatten i et større perspektiv. Ulike virkelighetsbeskrivelser om asylsøkere og kriminalitet vil i særlig grad kunne påvirke holdninger og kunnskap om asylsøkere og innvandring i mer alminnelighet. Det er grunn til å anta at særlig påstander om kriminalitet også kan virke stigmatiserende og støtende for enkelte asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold. Derfor er det viktig at det fremskaffes kunnskap som i størst mulig grad er troverdig, og at eventuelle usikkerheter i undersøkelsen kommer klart fram. Denne faktabaserte tilnærmingen vil også prege formidlingen av funnene som gjøres

² I en utspørring på [Dagbladet.no](#) mente 65 prosent av stemmene at det mest effektive tiltaket mot den påståtte «voldtektsbølgen» i Oslo høsten 2011 var å sperre inn «ID-løse», et forslag som var kommet fra Politiets Fellesforbund. Personer med ulovlig opphold blir ofte implisitt forstått som kriminelt belastede: Da 46 innsatte ved Politiets utlendingsinternat på Trandum ble sluppet fri grunnet streik sommeren 2012, kunne lokallagslederen melde på riksdokumentet fjernsyn at det bare var for folk «å låse husene sine og passe på lommebøkene». Å være innsatt på Trandum tilsier imidlertid kun ulovlig opphold eller uavklart ID, ikke at personen er straffet. Det viste seg også at kun ni av de omtalte 46 personene var ilagt straff ([RB.no -18 juni 2012](#)). Da 72 innsatte ble sluppet fra Bjørgvin fengsel grunnet samme streik, var mediavinklingen at dette var godt nytt for fangene ([Aftenposten 24. mai 2012](#)). Jamfør også Svensk TV-reportasje om et asylmottak på det lille stedet Landsbro (Oppdrag granskning 11. sept. 2011): «[Falska rykten och lögnen bakom oro för asylboende](#)»

³ Se eks. [VG.no \(30.juli 2010\)](#) «- Innvandrere bak alle anmeldte overfallsvoldtekter i Oslo», hvor Hanne Kristin Rohde ved Oslo-politiet uttaler at av 41 overfallsvoldtekter i løpet av tre år er gjerningspersonen «ofte asylsøkere», og uten sammenligning med de flere tusen voldtektsanmeldelsene i Norge i samme tidsrom. Kripos-sjef Arne Huuse gikk i 2004 offentlig ut i en kronikk under tittelen «Når sannheten blir ubehagelig» ([Aftenposten - 1.juni 2003](#)) med en blanding av eksempler på meget høye kriminalitetsrater blant asylsøkere fra bestemte land og eksempler på grovere lovbrudd hvor store andeler hadde gjerningspersoner med utenlandsk bakgrunn (uavhengig av statsborgerskap og oppholdsgrunnlag). Senere viste Kripos også til en kobling mellom fingertrykksdatabasen for utlendingsaker og fingeravtrykksdatabasen for kriminalitetssaker, hvor 10 prosent av straffesakene kunne knyttes til asylsaker, uten at det ble gjort rede for saksomfang og metode ([Aftenposten/NTB 11. februar 2013](#)). Politiets utlendingsenhet (PU) har senere funnet at 65 av totalt 183 georgiske asylsøkere som kom til Norge i perioden 2010–mars 2013, var blitt mistenkt for kriminalitet ([Aftenposten.no 4.september 2013](#)). Dette er imidlertid kun en meget liten og spesiell del av alle asylsøkere i Norge.

i denne analysen: Det vil være vekt på fakta – og forbehold og usikkerhetsmarginer. Undersøkelsen skal gi et best mulig grunnlag for planlegging og iverksetting av politiske tiltak, og for å motvirke ubalanserte fremstillinger i det offentlige rom.

2.1.4 Metodiske og etiske utfordringer

Som vi har sett er det minst to viktige *prinsipielle* hensyn som gjør seg gjeldende: Spørsmålet om kriminalitet og asylsøkere og personer uten lovlig opphold er et spørsmål som er en del av offentligheten, herunder den politiske debatt. Hensynet til demokrati og ytringsfrihet tilsier at oppdatert kunnskap bør være tilgjengelig. På den annen side ser vi at analyser av ulike gruppers kriminalitetshyppighet er et sensitivt spørsmål. Menneskerettighetsspørsmål og vernet mot diskriminering bør også sees som overordnede perspektiver. Også av den grunn kan det argumenteres for at det er viktig med oppdatert kunnskap, slik at feilaktige oppfatninger kan justeres.⁴

Vi vil overordnet peke på at det er metodisk utfordrende å kartlegge asylsøkere og utlendingers kriminalitet, noe vi utdyper flere steder i denne rapporten. For det første blir ikke utlendingsrettslig status registrert i kriminalstatistikken, slik at et anslag må gis via indirekte variabler. For det andre er det et åpent spørsmål hvorvidt kriminalstatistikken gir et representativt bilde av alle begåtte lovbrudd, eller om asylsøkere og andre utlendinger blir mer eller mindre kontrollert enn andre. Hverken de metodiske eller de etiske spørsmålene ved studien kan imidlertid besvares fullt og helt en gang for alle. Mest problematisk er kanskje møtepunktet mellom de to: Å bruke politiets kontroll som et mål på kriminalitet kan være med på å reproducere overrepresentasjon, idet et kontrollfokus fra politiets side på bestemte grupper kan skape en forestilling av at disse er mer kriminelle og dermed igjen føre til strengere kontroll. Dette er momenter lesere og brukere av rapporten bør ha med seg.

2.2 Begrepsavklaring

I det følgende vil det gis en definisjon av sentrale begreper av betydning for undersøkelsen. Utgangspunktet i denne rapporten er de offisielle og juridiske begrepene.

⁴ Noas (20. des. 2005): «[Kriminelle asylsøkere?](#)»

2.2.1 Utlending

«Utlending» er et velbrukt begrep som likevel ikke alltid blir entydig definert. Det fremkommer av utlendingsloven § 5 at enhver som ikke er norsk statsborger *juridisk* sett defineres som «utlending». Vi vil her også skille mellom «EØS-borgere» (borger av EU- eller Schengenland) og «tredjelandsborgere» (ikke borgere av EU- eller Schengenland) i tråd med utlendingslovens §110. Det er den sistnevnte kategori som er gjenstand for denne undersøkelsen. Utover dette vil de enkelte land og verdensdeler brukes for kategorisering.

2.2.2 Bosatt, folkeregistrert eller registrert oppholdssted?

Utlendinger som befinner seg i Norge har ulike rettslige grunnlag for oppholdet. *Bosatte* betegner dem som er en del av den per dags dato registrerte befolkningen, det offisielle innbyggertallet i Norge. Dette innbefatter personer som har et gyldig fødselsnummer (FNR) i det sentrale folkeregisteret (dvs. oppholder seg eller har tenkt å oppholde seg i landet i mer enn 6 måneder), og som heller ikke har flyttet ut eller dødd.⁵ «Innvandrere» er etter SSBs definisjon personer bosatt i Norge, men født i et annet land, og som har to foreldre som også er født i andre land.

Folkeregistrert er et noe videre begrep enn bosatt, og viser til alle som er eller har vært registrert som bosatt i det sentrale folkeregisteret på et tidspunkt.⁶ *Ikke-folkeregistrert* viser således til alle som aldri har vært bosatt. Folkeregistrert/ikke-folkeregistrert er det mest sentrale skillet som denne rapporten tar utgangspunkt i for å kartlegge kriminalitet begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold.

I tillegg omtaler vi *registrert bosted* som et oppgitt oppholdssted uavhengig av om personen er folkeregistrert eller ikke. En person kan altså ha registrert bosted i Norge uten å være formelt *bosatt* i landet. I denne sammenhengen vil det først og fremst være snakk om oppholdssted registrert i politiets straffesaksregister.

⁵ *Uregistrert utlending* har blitt brukt om alle personer uten et gyldig fødselsnummer (FNR) registrert i Det sentrale folkeregisteret. Vi vil i denne rapporten heller bruke «ikke-folkeregistrert» om denne gruppen for å presisere hva slags registrering det er snakk om. *Uregistrerte* ser vi som en noe misvisende betegnelse siden disse for det første kan være registrert i folkeregisteret med et fiktivt (ugyldig) fødselsnummer, såkalt D-nummer, og i tillegg kan være registrert i en rekke andre personregistre, som utlendingsmyndighetens saksbehandlingsregistre. Totalt uregistrerte personer er en betydelig mindre gruppe.

⁶ Personer med et D-nummer – som brukes for ikke-bosatte skatteyttere (også asylsøkere) – eller andre fiktive fødselsnummer, regnes altså ikke med som folkeregistrerte.

Figur 1: Definisjon av sentrale begreper

- **Utlending:** Person uten norsk statsborgerskap (annet statsborgerskap eller statsløs).
- **Bosatt :** Alle som er en del av den offisielle befolkningen i Norge.
- **Folkeregistrert:** Person registrert i Det sentrale folkeregisteret med et gyldig fødselsnummer (FNR). Inkluderer alle *bosatte* så vel som tidligere bosatte (utflyttede eller døde). Ekskluderer personer med D-nummer.
- **Innvandrer:** Person født i utlandet (og med to foreldre født i utlandet) som er *bosatt* i Norge, uavhengig av statsborgerskap.
- **Asylsøker/Asylsøkerbefolkningen:** *Utlending* med en registrert asylsøknad uten endelig vedtak (uttømt ankemulighet). Regnes ikke som *bosatt*, uavhengig av lengden på oppholdet. Er med andre ord ikke å regne som *innvandrere*. Asylsøkerbefolkningen omfatter også personer som ikke bor på asylmottak.
- **Personer med lovlig opphold:** Inkluderer i tillegg til *bosatte*, alle *asylsøkere*, *utlendinger* med sesongarbeidstillatelse, gyldig visum eller visumfrihet (turister, besøkende, forretningsreisende o.l.).
- **Personer uten lovlig opphold:** Inkluderer alle som mangler rettslig oppholdsgrunnlag (også etter overskredet tidsbegrensningen i visum, oppholdstillatelse, utreisefrist etter endelig avslag på asylsøknad e.l.).
- **Registrert oppholdssted:** Formalisert opplysning om bosted i Norge eller utland, uavhengig om personen formelt sett er bosatt eller ikke, eller hvorvidt oppholdet er lovlig.
- **Siktelse og siktede:** Det enkelte lovbruddet registrert på en antatt gjerningsperson ved endt politietterforskning (forut for en eventuell domstolsavgjørelse). Siktede er de enkeltpersoner som har blitt registrert med en eller flere siktelsener mot seg i løpet av et år.

Kilde: Oxford Research AS

2.2.3 Asylsøker

En utlending som hevder å være forfulgt eller ut-satt for fare i hjemlandet i tråd med kriteriene i utlendingsloven § 28, og som befinner seg i Norge, kan søke om beskyttelse (asyl) i landet. Utlendingen får da status som *asylsøker* mens søknaden blir behandlet. Hvis flyktningestatus innvilges eller oppholdstillatelse gis på annet grunnlag, vil personen registreres i folkeregisteret og betegnes som *innvandrere*, eventuelt med asylsøkerbakgrunn eller flyktningebakgrunn.⁷ Asylsøkere ble registrert i det

⁷ Kun personer som anerkjennes flyktningstatus i henhold til flyktningkonvensjonen og utlendingslovens §28 omtales offisielt som flyktning. Det forekommer at asylsøkere får avslag på sin søknad om beskyttelse (asyl), men likevel innvilges opphold på grunnlag av humanitære årsaker, jf. utlendingsloven § 38. Disse har ikke konvensjonsmessig flyktningstatus, men blir av [SSB](#) i en rekke sammenhenger betegnet som en del av «flyktningebefolkningen» eller sammen med familie omtalt som «personer med flyktningebakgrunn».

sentrale folkeregisteret med fødselsnummer i perioden mars 1987 til januar 1994, men er etter dette ikke formelt sett bosatt eller folkeregistrert i Norge. Hvis søknaden får negativt utfall (avslag), vil personen etter klagebehandling og en gitt utreisefrist gå over i en status av ulovlig opphold.

2.2.4 Lovlig og ulovlig opphold

Begrepet *opphold* vil i denne rapporten brukes om personer som befinner seg i Norge, uavhengig av rettslig grunnlag og lengden på oppholdet. Dette skiller seg fra en bruk av ordet i betydning *fast* opphold, altså *bosetting*, slik det er beskrevet over. Begrepene «ulovlig opphold» blir brukt i utlendingsloven (i §§ 100, 101, 103, 105, 108) uten å være videre definert, men peker på manglende

rettslig grunnlag for oppholdet i henhold til utlendingsreguleringen. Å mangle lovlig opphold er ikke det samme som å mangle en såkalt «oppholdstillatelse», som det kreves av tredjelandsborger for å bosette seg i Norge (Nordiske og EØS-borgere kan registrere seg som bosatt uten å søke om tillatelse).⁸ I mange sammenhenger benyttes disse begrepene om hverandre uten at det har så mye å si, men i noen sammenhenger kan det være misvisende.⁹ Dette vil bli nærmere drøftet under avsnitt 2.3. Vi vil i denne rapporten unngå å bruke «tillatelse» og heller snakke om lovlig og ulovlig opphold. Asylsøkere er en del av gruppen som har lovlig opphold, men ikke har oppholdstillatelse. Det vil si at de har lovlig opphold fram til et endelig vedtak er fattet i saken. Deretter vil oppholdsstatusen være avhengig av vedtakets utfall. Asylsøkere er således i en spesiell mellomposisjon, siden de kan oppholde seg lovlig i landet i lenger enn 6 måneder, uten å regnes som en del av befolkningen.

Stadig vanligere betegnelser for personer uten lovlig opphold er «irregulære» eller «papirløse» migranter (Johansen m.fl 2013). Andre begreper som har blitt brukt er «uautoriserte utlendinger» (Zhang 2008) og «illegaliserte migranter» (Fangen og Kjærre 2013). Dette er imidlertid noe upresise betegnelser fordi de ikke sier noe om hva som er ulovlig ved migrasjonsprosessen eller situasjonen.¹⁰ I denne rapporten vil «personer uten lovlig opphold» benyttes om denne gruppen, men da i hovedsak avgrenset fra EØS-borgere. En mer presis betegnelse er derfor «tredjelandsborgere uten lovlig opphold».

2.2.5 Kriminalitet, etterforskning og siktelsler

I denne rapporten vil kun lovbrudd som er politianmeldte og videre etterforsket og oppklart danne grunnlaget for å si noe om hvem som begår hva slags kriminalitet. Vi tar altså utgangspunkt i de mer alvorlige straffbare handlingene, slik de blir definert ikke bare gjennom lovverket, men også

⁸ Se utlendingslovens kapittel 7. Det skilles mellom «midlertidige» (tidsbegrenset inntil 3 år) og «permanente» oppholdstillatelser, som til ytterligere forvirring tidligere ble betegnet som «bosettingstillatelse». I henhold til begrepsbruken i denne rapporten vil bosatte også kunne være personer med midlertidig oppholdstillatelse.

⁹ UDI avklarer ikke begrepene i sin årsrapport 2011. I figuren på side 11 skilles kun mellom utviste «asylsøkere», «andre uten lovlig opphold», «med oppholdstillatelse» og «EØS-borgere». Det er altså uklart hvor tredjelandsborgere uten oppholdstillatelse, men med annet gyldig oppholdsgrunnlag, plasseres. Det antas at UDI ikke fullt ut kan skille mellom lovlig og ulovlig opphold blant dem som ikke har en oppholdstillatelse i deres statistikk.

¹⁰ Vanligvis deles det mellom ulovlig reise (inn-ut-transitt), ulovlig opphold og ulovlig arbeid eller andre brudd på oppholdsbestemmelsene (Thomsen mfl. 2011). For eksempel reiser de aller fleste asylsøkere «irregulært» for å kunne søke asyl i Norge (Mohn 2008).

gjennom måten de blir behandlet av det formelle rettsapparatet. Alminnelige trafikkbøter som er såkalt forenklet forelegg er for eksempel ikke tatt med, i motsetning til mer alvorlige trafikkforseelser.

Mer spesifikt vil vi studere «siktelsler» slik de fremgår i offisiell statistikk over *etterforskede lovbrudd*¹¹. SSBs *statistiske* definisjon av siktelsler viser til de enkelte rettskraftige avgjørelser for de enkelte lovbruddene hvor påtalemyndigheten gjennom sin rettslige avgjørelse (forut for en eventuell domstolsavgjørelse) har utpekt minst én antatt gjerningsperson. Siktelsler tilsvarer med andre ord det juridiske begrepet *siktelsespunkt*, eller *tiltalepunkt* ved domstolsbehandling. Den statistiske definisjonen av siktelsler er likevel ikke identisk med den juridiske definisjonen,¹² men viser til alle personer som står igjen som gjerningsperson for lovbrudd omtalt som «oppklarte». Dette favner flere personer enn de som formelt sett blir straffet, blant annet unge under 15 år og personer ansett som utilregnelige.

Statistikk over *Siktede personer* omfatter alle personer som har blitt gitt en eller flere siktelsler ved en eller flere anledninger i løpet av det året statistikken gjelder for (altså ikke nødvendigvis i samme sak).

2.3 Hva vet vi fra før?

2.3.1 Hovedfunn fra studier av innvandrere og kriminalitet

Selv om det er begrenset med spesifikk og oppdatert kunnskap om asylsøkeres og andre ikke-folkeregistrerte utlendingers kriminalitet, foreligger det en relativt bred og lang rekke analyser om (folkeregistrerte) innvandrere og kriminalitet. Den som ønsker å studere innvandreres lovbruddsmønster står overfor mange av de samme utfordringene som vi gjør. Asylsøkere vil etter innvilget oppholdstillatelse også regnes som innvandrere, og samme individer utgjøre deler av de to juridiske kategoriene på ulike tidspunkt, på samme måte

¹¹ www.ssb.no/lovbrudde

¹² Det følger av straffeprosessloven § 82 at en mistenkt får en juridisk status som siktet når «påtalemyndigheten har erklært ham for siktet eller når forfølgning mot ham er innledet ved retten eller det er besluttet eller foretatt pågrepelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot ham». Personer som i straffeprosessuell betydning har vært siktet under etterforskningen, men ikke hadde status som gjerningsperson ved avsluttet etterforskning, er ikke med i statistikken. Personer som har erkjent skyld, men ikke straffefølges på grunn av lav alder eller andre forhold, vil kunne regnes som siktet i statistikken uten å ha vært det i juridisk forstand. Slike saker utgjør et meget lite mindretall, om enn en noe større andel for visse lovbrudd (se SSBs [Etterforskede lovbrudd](#)). I hovedsak vil de som i statistikken tas med som «siktet» svare godt til de personer som i juridisk forstand har vært siktet.

som asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Vi gjengir derfor en del sentrale funn og perspektiver fra tidligere norske studier på feltet.

En større oversikt over sentrale statistiske undersøkelser av innvandrere og utlendingers kriminalitet finnes som vedlegg til slutt i rapporten. En del lett tilgjengelig informasjon og hovedfunn finnes i følgende publikasjoner:

- [Samfunnsspeilet \(og andre SSB-artikler\)](#), se spesielt Skarðhamar og Thorsen (2011) [Stor variasjon i innvandreres kriminalitet](#), Skarðhamar (2006a) [Like og forskjellige](#), og Stene (2004) [Svært få lovbrudd er begått av asylsøkere](#)
- Thorsen m.fl. (2009). [Kriminalitet og rettsvesen 2009](#), kapittel 4 og 12
- Hustad (2007). [Kriminalitet blant innvandrerdøm](#)

Overrepresentert, med store forskjeller

Samtlige studier gjort av innvandreres kriminalitet siden begynnelsen av 1990-tallet har vist en overrepresentasjon i de fleste kriminalstatistikker blant innvandrere fra såkalt ikke-vestlige land (Øst-Europa, Asia, Afrika, Latin-Amerika). Skarðhamar, Thorsen og Henriksen (2011) viser at det er *store forskjeller* ikke bare mellom bakgrunn fra ulike verdensdeler, men også mellom ulike land på tvers av disse regionene. Innvandrere fra enkelte land er svært overrepresenterte, mens innvandrere fra andre, også ikke-vestlige landgrupper, er underrepresenterte. I denne sammenhengen er det av interesse at noen av de grupper som er mest over-

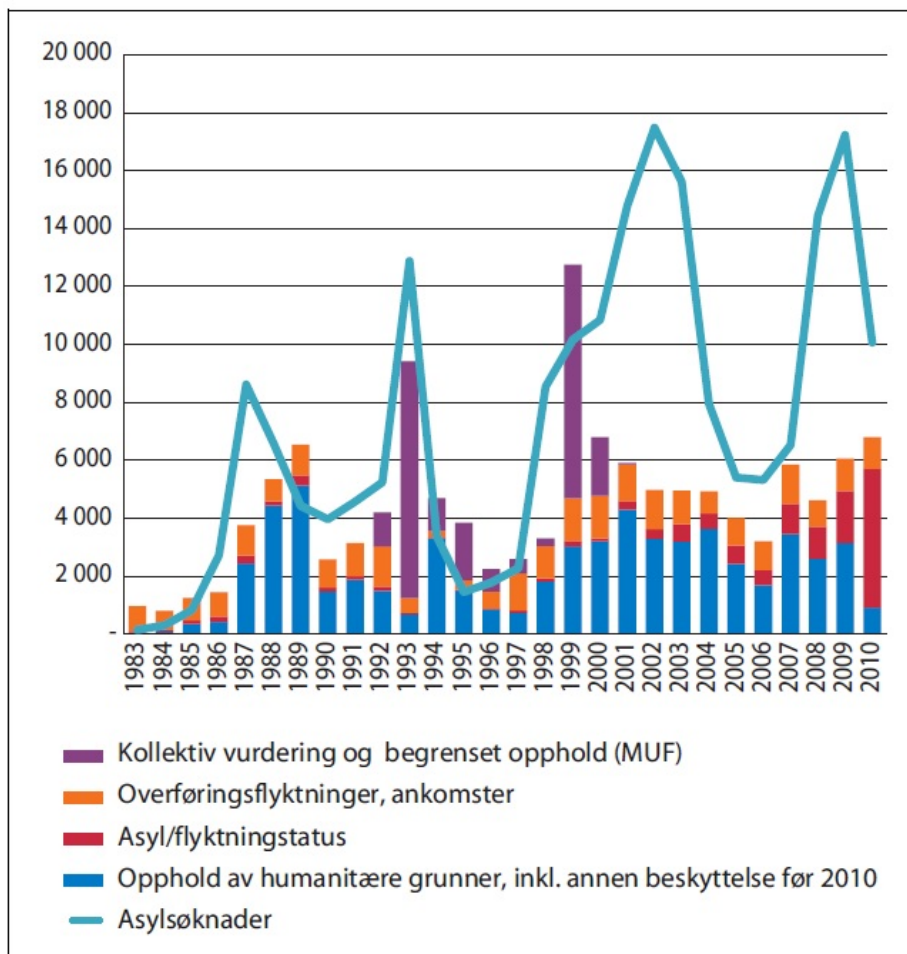
representerte, er fra land som det kommer relativt mange asylsøkere fra (eks. Kosovo, Afghanistan, Irak). Personer innvandret som flyktninger er også generelt mer overrepresentert enn andre innvandrere (Andersen og Skarðhamar 2012, tab 3.). Et viktig poeng er at gruppene med høyest andel straffede i stor grad også har en *svært høy andel unge menn*. Skarðhamar m.fl. (2011) viser at sammensetningen av kjønn og alder forklarer inntil 25-45 prosent av overrepresentasjonen for disse gruppene. Dette er også i tråd med tidligere studier. Studier har videre pekt på at overrepresentasjonen blant visse innvandrergupper blir betydelig mindre når det kontrolleres for sosial bakgrunn og levekår (Skarðhamar 2006). Bosted og sysselsetning har imidlertid vist seg å gi lite utslag (Skarðhamar m.fl. 2011).

2.3.2 Hva vet vi om asylsøkere og personer uten lovlig opphold?

Nye dominerende land blant asylsøkere siden 2001

Det mest markante trekket ved antallet asylsøkere som kommer til Norge fra år til år, er den store variasjonen med stadige oppganger og nedganger. Sammenligner man året studert i den forrige studien av asylsøkeres kriminalitet, med året studert i denne undersøkelsen, er den første tydelige forskjellen at det i 2001 var en stigende tendens, mot toppåret 2002, mens det i 2010 var en tydelig nedgang fra toppåret 2009 (se figur 2).

Figur 2: Asylsøknader og innvilget opphold (av UDI og UNE) 1983-2010



Kilde: UDI (Brochmannutvalget 2011 s. 70)

Det er også skjedd betydelige endringer i sammensetningen av asylsøkernes statsborgerskap.¹³ I 2001 kom over halvparten av de nesten 15 000 søkerne fra europeiske land, ikke bare tidligere Jugoslavia, men også en hel del fra land som i dag er innlemmet i EU. Halvparten av søkerne var fra de syv vanligste landene: Russland (stort sett tsjetsjenerne), Kroatia, Somalia, Irak, Ukraina, Bulgaria og Jugoslavia. I 2009-2010 var det kun 11 prosent av søkerne som hadde europeiske statsborgerskap. Afrikanske og asiatiske statsborgerskap utgjorde i stedet henholdsvis 45 og 44 prosent. Over halvparten av søkerne hadde de fire vanligste statsborgerskapene: Afghanistan, Eritrea, Somalia og Statsløse (stort sett palestinerne).

Skal vi kunne gjøre beregninger av kriminalitetsrater er imidlertid antallet søknader mindre viktig enn antallet personer som oppholder seg i landet i påvente av vedtak. Ved årets start var det i 2010 nesten 20 000 beboere på asylmottak, herunder tidligere søkere både med avslag og med innvilget opphold. I 2001 var antallet rundt 15 000. Dette gir imidlertid ikke totalbildet av alle med en asylsøknad til behandling, fordi det også bor asylsøkere utenfor mottak. Siden det ikke finnes noen tilgjengelige oversikter over den faktiske asylsøkerbefolkningen på et gitt tidspunkt, er dette noe undersøkelsen her vil se nærmere på.

Ifølge UDIs årsrapport for 2010 var rundt en tredel av asylsøknadene fra kvinner. Brekke (2012) viser i sin gjennomgang av mottaksbefolkningen fra 2008-2011 en klar overvekt av menn og personer under 40 år. Mens det altså er tydelige indikatorer på at asylsøkerbefolkningen er relativt ung og mannsdominert, publiseres det ingen årlige tabeller over alder- og kjønnsfordeling for asylsøkere.¹⁴ Siden kjønn og alder har så tydelig påvirkning på kriminalitetsrater, vil vi i denne undersøkelsen også kartlegge kjønns- og aldersfordelingen blant asylsøkere grundigere (se kap. 6.2).

Levekår, bosted og inntekt

En del asylsøkere jobber, men langt fra alle. Ifølge tall i Brekke (2012, kapittel 6) for 2008-2011 hadde 33 prosent *arbeidstillatelse*. Blant dem som bodde privat i stedet for å bo på mottak, var andelen 59 prosent.¹⁵ Asylsøkere må generelt antas å være en gruppe med relativt få arbeidsdyktige i arbeid, med

gjennomsnittlig lav inntekt og med en høy andel som lever på støtte fra UDI.

I sum er det altså en rekke kjennetegn ved asylsøkere som gruppe, som i andre befolkningsgrupper er korrelert med høyere forekomst av kriminalitet enn i totalbefolkningen. Dette er det viktig å være klar over når en skal analysere siktelsler og kriminalstatistikk generelt for denne gruppen. Problemet er at det ikke finnes dokumentert kunnskap om disse kjennetegnene, eller den er lite tilgjengelig. I analyser av kriminalitet er også årsaksforholdet mellom levekår og lovbrudd uklart, og vi vil derfor i analysen av kriminalitetsrater først og fremst forholde oss til alder og kjønn som de mest grunnleggende egenskaper som må kontrolleres for.

De fleste personer uten lovlig opphold er avviste asylsøkere

Gruppen av personer uten lovlig opphold vet vi naturlig nok enda mindre om enn vi vet om asylsøkere. Det de fleste kilder peker på, er at de fleste uten lovlig opphold i Norge er tidligere asylsøkere som har fått avslag på søknaden (Zhang 2008, Øien og Sønsterudbråten 2011, Fangen & Kjærre 2013). De demografiske beskrivelsene som finnes av asylsøkere kan derfor antas til en viss grad å være overførbare på tredjelandsborgere uten lovlig opphold. De kvalitative undersøkelser som er gjort av levekår og helse for denne gruppen peker på en enda større deprivasjon og marginalisering for dem enn for asylsøkere (Øien og Sønsterudbråten 2011).

Som vi ser av figuren over (fra Brochmannutvalget) har spriket mellom antallet asylsøknader og antallet innvilgede asylsøknader blitt betydelig større siden årtusenskiftet. Ulovlig opphold kan dermed antas å ha fått et betydelig større omfang siden 2001. Det faktiske antallet er imidlertid ukjent. Vi vil i denne rapporten diskutere ulike estimater for antallet.

2.3.3 Kriminalitetsbildets hvite flekk?

Hva vet vi per i dag om kriminalitet blant asylsøkere og personer uten lovlig opphold?

Spesielt kriminalitet i relasjon til ulovlig opphold har blitt utpekt som et interessant forskingsfelt, men det er lite tilgjengelig informasjon basert på norsk registerstatistikk (Lyngstad & Skarøhamar 2011). Fenomenet har blitt belyst i flere *kvalitative* undersøkelser, men hvorvidt det ulovlige oppholdet peker i retning av høyere kriminalitetsrater (for å tjene penger) eller lavere kriminalitetsrater (for å

¹³ UDI.no (5. nov 2013) «[Asylsøknader fordelt på statsborgerskap](#)»

¹⁴ Med unntak av aldersfordelingen til personer under 18 år på mottak: UDI.no «[Beboere i mottak](#)».

¹⁵ Å flytte til privat adresse er en indikator på arbeidsinntekt, siden den økonomiske støtten da faller bort. For personer som bor i mottak og får en arbeidsinntekt over et visst beløp faller støtten der bort og det kommer krav om å betale husleie til mottaket. UDI.no «[Økonomi i mottak](#)»

unngå utsendelse) er en åpen diskusjon (Sandberg & Pedersen 2006, Valenta 2012, Fangen & Kjærre 2013).

Den viktige 2001-studien

For 2001 ble det gjort en studie om utlendinger, asylsøkere og kriminalitet av en arbeidsgruppe med deltakere fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) (POD, 2004). Rapporten fokuserte på asylsøkere, og kun i liten grad på andre ikke-bosatte utlendinger. En hovedkonklusjon i rapporten var at asylsøkere sto bak mindre enn 1 prosent av alle oppklarte lovbrudd i 2001. Rapporten gir imidlertid kun et bilde av det totale omfanget av oppklarte lovbrudd, og ingen angivelser for ulike typer lovbrudd. Og den gir heller ingen anslag for asylsøkerbefolkningens kriminalitetsrater sammenlignet med øvrig befolkning. Det er med andre ord mange spørsmål som rapporten fra 2004 *ikke* gir svar på, og som vi skal tilnærme oss her.

Politiets utlendingsenhet (PU) har i tillegg publisert tall for andelen av avviste asylsøkere uttransportert av politiet, som tidligere er straffet (se vedlegg 9.2). UDI har også vist til statistikk for utlendinger med en tidligere asylsøknad som er gitt et utvisningsvedtak på grunn av straff (jf. årsrapport for 2011¹⁶). I begge tilfeller vil det kun gi et lite og skjevt utvalg av alle avviste asylsøkere som blir siktet eller straffet for lovbrudd.

Utenlandske studier

Fra andre land finnes også eksempler på statistiske undersøkelser som tar for seg emnet. Ifølge tallene publisert i den danske kriminalstatistikken for 2011 (Danmarks Statistik 2012), utgjorde straffereaksjoner mot asylsøkere en litt større andel enn de mot utlendinger uten lovlig opphold, og til sammen rett under 1 prosent av alle straffereaksjoner.

En grundigere gjennomgang av utenlandsk tilhørighet og oppholdsgrunnlag ble gjort i en sveitsisk utredning gjort av Justisministeriet og politiet. Ifølge rapporten utgjorde asylsøkere nesten 7 prosent av straffedømte personer i 1998. Unge mannlige asylsøkere var straffedømt dobbelt så hyppig som tilsvarende gruppe sveitsere (AGAK 2001 s.6).

Noen av de hittil grundigste undersøkelser av kriminalitet tilknyttet ikke bare asylsøkere, men også personer uten lovlig opphold, er gjort i Nederland. Der har man blant annet funnet en økning i kriminalitet begått av «irregulære migranter» (Leerkes

mfl. 2012) fra 1997 til 2003. Antallet mistenkte tredjelandsborgere uten lovlig opphold steg i dette tidsrommet fra 3 170 til 7 148. Siden antallet uten lovlig opphold i Nederland antas ikke å ha økt tilsvarende i samme periode, gikk gruppen fra å være betydelig mindre til å bli omtrent like overrepresentert som lovlige innvandrere. Forskerne forklarer økningen blant annet som et resultat av strengere «indre grensekontroll» gjennom eksklusjon fra det formelle arbeidsmarkedet. Relativt store andeler av kriminaliteten som de uten lovlig opphold blir tatt for gjelder også narkotika og tyveri, altså typiske «overlevelses»-lovbrudd (se også Engbersen og Leun 2001).

Et lignende marginalisering-perspektiv er lagt til grunn i en studie av «asylmigranter» i Nederland, et begrep som dekker personer i flere stadier av asylprosessen fra asylsøkerstatus og videre inn i bosetting eller ulovlig opphold etter avslag (De Boom mfl. 2006). Her fant forskerne at det i 2004 var en betydelig høyere andel mistenkte blant asylsøkere som har fått avslag på søknaden (estimert til mellom 7,9 og 13,5 prosent) enn blant asylsøkere som hadde fått innvilget opphold (3,4 prosent) eller som fremdeles ventet på en avgjørelse (5,4 prosent).

Endret innvandring og virkelighet

Alternative statistikker, og tidligere undersøkelser fra Norge og andre land, kan antyde noe om hvor mye kriminalitet asylsøkere og personer uten lovlig opphold blir tatt for. Mye kan likevel være annerledes i dag i Norge. Som vist har det vært en betydelig endring i både antall asylsøkere til Norge og i deres nasjonale sammensetning. Siden 2001 har også opprettelsen av Schengen-samarbeidet og utvidelser av EU bidratt til betydelige endringer i både antall og sammensetningen av utlendinger som kommer til landet. På bakgrunn av dette er det et betydelig behov for både å oppdatere 2001-anslagene og utvide analysen i rapporten fra 2004.

2.4 Rapportens oppbygning

I neste kapittel redegjør vi for våre datakilder, i all hovedsak statistikk over siktelsler og siktede fra SSB og asylsaksdata fra UDI. Vi gir også en innledende presentasjon av vår analyseteknikk.

I kapittel 4 bruker vi statistikken fra SSB, sett i lys av asyl- og utvisningsstatistikk fra UDI, til å se på mulige anslag for hvor stor del av den samlede registrerte kriminaliteten som kan knyttes til henholdsvis asylsøkere og personer med ulovlig opphold.

¹⁶http://www.udi.no/arsrapport2011/Migrasjon_i_2011/Hvem-ble-utvist-og-hva-skjedde-med-dem/

I kapittel 5 går vi dypere inn i de to gruppernes registrerte kriminalitetsbilde, og ser på lovbruddstyper og gjerningspersonenes kjønn og alder.

I kapittel 6 redegjør vi for våre anslag for kriminalitetsratene for de to gruppene. Vi viser usikkerheten i anslagene ved å gå inn på alternative utfall, samtidig som vi viser at et anslag som «legger» mye av kriminaliteten på asylsøkere vil innebære et desto lavere anslag for gruppen uten lovlig opphold (og vice versa).

I dette sentrale kapittelet søker vi også å se kriminalitetsratene for asylsøkere i lys av deres kjønns- og alderssammensetning.

I kapittel 7 ser vi til slutt på mulighetene for å få en bedre løpende kriminalstatistikk for de gruppene som er omtalt i rapporten. Vi ser først på foreliggende statistikk, og deretter på alternative løsninger. Vi skjeler blant annet til hvordan dette er løst i andre land.

Kapittel 3. Data og metode

Vår undersøkelse baserer seg på bruk av registerbaserte data fra forskjellige leverandører og kilder. Statistikk for straffesaksbehandling er innhentet fra SSB, og individdata for asylsøkerpopulasjonen er gjort tilgjengelig av UDI. I tillegg benyttes annen tilgjengelig statistikk og litteratur, mest vesentlig statistikk over utvisninger fra UDI.

Omfanget av kriminalitet begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold, anslås med utgangspunkt i metoden benyttet for analysen av siktelsler for 2001 (POD 2004, Stene 2004). Metoden utvikles noe videre ved å også trekke inn registrering av bosted i Norge eller utland.

Kriminalitetsrater for disse gruppene blir beregnet ved gruppens størrelse og demografiske trekk. For asylsøkere er et tilleggsuttrekk gjort av UDI for å bestemme denne (ikke bosatte) befolkningsgruppens størrelse. For personer uten lovlig opphold har UDIs estimeringer blitt benyttet, basert på metoden utviklet av SSB (Zhang 2008). Kort oppsummert gir metoden ikke grunnlag for eksakte angivelser. Fokus må derfor også ligge på å beskrive estimatenes usikkerhetsmarginer og variasjoner.

I dette kapittelet redegjøres det for framgangsmåte, og hvordan vi har vurdert kvaliteten på de aktuelle data.

3.1 Siktelsesstatistikk fra SSB

Som et mål for kriminalitet, har vi fått anonymisert statistikk fra SSB over samtlige *siktede* personer og de enkelte *siktelsler* i 2010, basert på rettskraftig avgjorte lovbrudd (etter uttømt ankemulighet). For en nærmere beskrivelse av utvalg og definisjoner knyttet til statistikkgrunnlaget for siktede og siktelsler, se «Om statistikken» for *Etterforskede lovbrudd* på SSBs nettsider.¹⁷

Alle tabellene vi mottok for begge statistikkenhetene (siktelsler/siktede) er fordelt etter statsborgerskap, hvorvidt den siktede har fødselsnummer eller ikke (folkeregistrering), og om de er registrert med et bosted i Norge eller ikke. Dette er de tre sentrale variablene som brukes for indirekte å kunne si noe om det utlendingsrettslige oppholdsgrunnlaget.

Noen tabeller er i tillegg delt inn i straffelovens todeling mellom *forseelser* og *forbrytelser*, etter politiets inndeling i ti *lovbruddsgrupper* eller SSBs inndeling i over 100 ulike *typer lovbrudd*. Siden den sistnevnte er en standardfordeling som ikke skiller ut hver og en av de over 600 enkeltkodene som ligger til grunn i politiets lovbrudd-kodeverk (Strasak-koder), ble det gitt en spesialbestilling for det vi har kalt «migrasjonsrelaterte lovbrudd». Spesialbestillingen gjelder brudd på utlendingslovens straffebestemmelser (§108, Strasak-koder i 6000-serien)¹⁸ samt straffelovens bestemmelser for brudd på innreiseforbudet (§342, Strasak-kode 5020)¹⁹ og bruk av uriktige personalia (§333, Strasak-kode 5014).

Bestillingen av migrasjonsrelaterte lovbrudd har to formål. For det første kan vi (sammen med visse andre lovbrudd som «bruk av falske dokument») kontrollere for typiske lovbrudd begått i kraft av å være å være utenlandske statsborgere «uten papirene i orden» (se kapittel 5). For det andre vil brudd på disse lovene kunne si noe om antagelsen om at personene kan være utlendinger uten lovlig opphold.

Vi har også fått tabeller med fordeling etter alder og kjønn, for å kunne kontrollere kriminalitetsratene for disse to grunnleggende demografiske kjennetegnene.

Tre ulike momenter ved bruk av siktelsesstatistikken vil diskuteres videre her. I delkapittel 3.1.1 forklares hva slags utvalg av lovbrudd som kommer med i statistikken over siktelsler etter etterforskede lovbrudd. I delkapittel 3.1.2 diskuteres 2010 som årsgang spesielt, og det tidsmessige etterslepet som spiller inn i tolkningen av statistikken, altså diskrepansen mellom når lovbruddene er begått og når de blir rettskraftig avgjort. I de siste delene diskuteres kvaliteten på ulike (person)opplysninger i statistikken i forhold til det formål de brukes til her.

¹⁸ I presentasjonen i kapittel 5 er brudd på utlendingsloven delt inn etter lovbrudd «relatert til egen sak» og «relatert til annens sak». Den koden det er registrert flest siktelsler på er imidlertid «diverse»-koden, som ikke kan si noe om hvilken paragraf som er brutt. Vi tolker imidlertid «diverse»-koden som en variant av §108, 2. ledd, som før 2008-loven også var en uspesifisert diverse-paragraf.

¹⁹ Mars 2013 sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut på høring et forslag om å flytte denne bestemmelsen over i utlendingslovens §108 som per i dag også kan benyttes for straffefølgelse ved brudd på [innreiseforbudet](#).

¹⁷ Se [Etterforskede lovbrudd: Om statistikken](#)

3.1.1 Siktelsers som mål på kriminalitet

Hovedformålet med prosjektet er å si noe om utbredelsen av begåtte lovbrudd blant asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i forhold til det totale antall lovbrudd. Dette er vanskelig siden det, naturlig nok, ikke finnes noen eksakt oversikt over hvor mange straffbare handlinger som begås i Norge og hvem som begår dem. I denne undersøkelsen bruker vi strafferettsvesenets registreringer i forbindelse med straffeforfølgelse av lovbrudd som grunnlag. Slike data byr på spørsmål i forhold til hvilke lovbrudd som fanges opp av rettsvesenet, og hvordan disse lovbruddene behandles og registreres. Langt fra alle straffbare forhold blir behandlet av strafferettsapparatet (se figur 3 under). Spørreundersøkelsene om utsatthet for lovbrudd viser for eksempel at under en tredel av voldstiltfeller blir anmeldt.²⁰ Og den store mengden av trafikkforseelser (og noen tollforseelser), som alene utgjør flere hundre tusen lovbrudd, blir straffet med forenklet forelegg, uten anmeldelse.²¹

Videre blir en stor andel av de anmeldte lovbruddene, spesielt tyverier, aldri oppklart og gjerningspersonen forblir ukjent.²²

Siktelsesstatistikken baserer seg kun på de lovbruddene som er definerte som oppklarte og hvor minst én person er blitt utpekt som gjerningsperson av påtalemyndigheten. Et lite antall lovbrudd anses som oppklart uten at en gjerningsperson er ansett som skyldig (det kan for eksempel være en juridisk person i form av et firma). Og uoppklarte lovbrudd (f.eks. henleggelse på grunn av manglende bevis) hvor en person har blitt siktet eller mistenkt, kommer heller ikke med i statistikken.

Det vi skal ta utgangspunkt i her – personer som blir utpekt av politi og påtalemyndighet som gjerningspersoner, de «siktede», og lovbruddene de er tatt for, «siktelsers» – utgjør altså bare en brøkdel av alle de lovbruddene som blir begått til enhver tid. Ikke bare forskjeller mellom gruppers tilbøyelighet til å begå ulike typer lovbrudd vil ha betydning for statistikken. Også politiets kontrollinnsats, satsningsområder og prioriteringer påvirker, så vel som andre folks tilbøyelighet til å anmelde lovbrudd.

Vi har ikke noen sikre holdepunkt for si at asylsøkere eller andre ikke-folkeregistrerte utlendinger an-

meldes oftere eller sjeldnere for sine lovbrudd enn andre. Men vi kan heller ikke utelukke at dette er tilfelle. Tidligere undersøkelser har pekt på at (bosatte) innvandrere oftere frikjennes eller får saken henlagt på grunn av manglende bevis, noe som kan antyde at det er en lavere terskel for kontroll av disse fra politiets side (Gundersen mfl. 2000).

Av de rundt 178 000 oppklarte lovbruddene i 2010 var det 171 000 lovbrudd med en eller flere siktede personer.²³ Og på bakgrunn av de 171 000 lovbruddene med siktede personer, ble det gitt totalt 182 000 siktelsers. Antall oppklarte lovbrudd og siktelsers vil derfor gi omtrent det samme bildet, og disse vil omtales noe overlappende i denne rapporten.

Av de oppklarte lovbruddene blir nesten like mange avgjort med forelegg (bøter) gitt av en politijurist som antallet lovbrudd overført til domstolsbehandling.²⁴ I tillegg er et mindre antall lovbrudd gitt en påtaleunntatelse, og et enda mindre antall henlagt på grunn av manglende straffeansvar eller løst i konfliktråd.

Hvis man teller personene som fikk disse siktelsene, de «siktede», var de fleste, cirka 55 000, kun siktet for ett lovbrudd i løpet av året, mens de øvrige 29 000 siktede var siktet for to eller flere.²⁵ Mye av kriminalitetskontrollen og lovbruddene som blir registrert i straffesaksregistrene sirkler altså rundt en mindre gruppe personer.²⁶ Dette er viktig å huske på når en tolker siktelsesstatistikken, og en grunn til at vi også vil supplere bildet av siktelsers med statistikk over siktede personer.

Et spørsmål som er spesielt relevant i denne sammenhengen, er hvorvidt utenlandske statsborgere uten formell bosetting i Norge kan antas å få en systematisk annen påtalebehandling enn andre. I anslaget for siktelsers mot asylsøkere i 2001 (POD 2004), ble det pekt på at påtalehenleggelse på grunn av ressursmessige hensyn oftere brukes på denne gruppen i forbindelse med utvisning. Dette vil som oftest gjelde mindre lovbrudd hvor utvisning (utl. § 66) og uttransportering fra landet anses som en mer effektiv reaksjon enn en bot eller kortere fengselsstraff. Slike henleggelse vil dermed kunne forsvinne ut av siktelsesstatistikken

²⁰ Se [Utsatthet og uro for lovbrudd, levekårsundersøkelsen](#) (SSB 2008):

²¹ Se statistikk over Straffereaksjoner, [tabell28](#)

²² Se statistikk over Etterforskede lovbrudd, [Statistikkbanken tabell 09405](#).

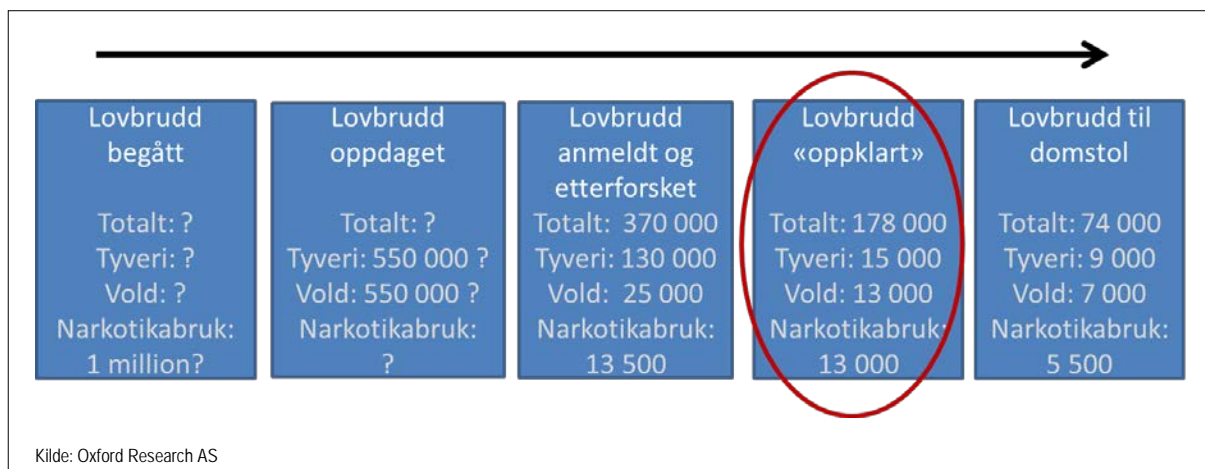
²³ SSB, statistikk over Etterforskede lovbrudd 2010: [Tabell 8](#)

²⁴ «Tiltale» omfatter etter [SSB sin definisjon](#) alle domstolsbehandlinger inkludert tilståelsesdommer, som i juridisk forstand ikke er tiltaler (Hennum 2006, s. 34).

²⁵ SSB, statistikk over Etterforskede lovbrudd 2010: [Tabell 19](#)

²⁶ Sett over en tiårsperiode har man funnet at en gruppe på rundt én prosent av befolkningen var blitt tatt for halvparten av de oppklarte lovbruddene (Skarøhamar 2004, 2005).

Figur 3: «Siling» av lovbrudd fra gjerning til domstols-behandling (årlige tall)



En nærmere gjennomgang av 2001-datene viste at andelen siktelsler mot ikke-folkeregistrerte personer økte fra 3,5 prosent til 4,1 prosent når man inkluderte slike henleggelsler. De fleste av disse henleggelsene ble imidlertid gjort for statsborgere fra land som i liten grad kunne knyttes til asylsøkere, og konklusjonen den gang var at det ville ha en «svært beskjeden innvirkning» på analysen (POD 2004 s.25).

En slik gjennomgang av grunnlagsdata har ikke vært mulig å gjøre i analysen av siktelsler for 2010. Som vist over, er dette fenomenet samtidig bare en del av en større utvelgelsesprosess hvor kun noen av potensielt veldig mange lovbrudd i praksis blir straffeforfulgt. Det er i tillegg usikkert hvorvidt påtalemyndighetene i disse henleggelsene hadde sterke nok beviser til å kunne straffeforfølge hvis utvisning ikke hadde vært aktuelt. Det kan også tenkes at utlendinger uten fast opphold oftere blir straffeforfulgt for mer bagatellmessige forhold, fordi en formell straffereaksjon gir grunnlag for (lengre) utvisning. Det er altså vanskelig å konkludere i noen tydelig retning på bakgrunn av slike saker.

3.1.2 2010 som årgang

2010 ble valgt som utgangspunkt for studien, da dette var siste tilgjengelige årgang med siktelsesstatistikk ved oppstart. Når 2010 er benevnelsen på statistikkårgangen, betyr dette mer presist at vi ser på siktelsler for alle lovbrudd som i løpet av 2010 fikk sin endelige avslutning i strafferettsapparatet, inkludert uttømte ankemuligheter.²⁷ Dette sikrer at vi har et representativt tverrsnitt av ulike lovbrudd med i

utvalget, noe som også gjør det mulig å studere enkelte lovbruddstyper (i kapittel 5) uavhengig av hvor lang tid de bruker gjennom rettsapparatet.

Samtidig er et slikt utvalg en utfordring for vår analyse, siden vi ønsker å se lovbruddene i forhold til størrelsen på asylsøkerbefolkningen på samme tidspunkt. Av de lovbrudd som kommer med i SSBs siktelsesstatistikk for en gitt årgang er de fleste generelt begått samme året, og nesten alle i løpet av det gjeldende året samt de to foregående årene.²⁸ Dette vil vi ta høyde for ved å ta bruke asylsøkerdata også for årene før 2010. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 3.3.

Det er imidlertid stor forskjell i saksbehandlingstid (og tid før anmeldelse) for ulike lovbrudd, og visse grove lovbrudd kan bruke spesielt lang tid gjennom rettsvesenet.²⁹ Usikkerheten knyttet til anslaget for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold, så vel som konstruksjonen av kriminalitetsrater, blir altså større når vi ser på enkelte lovbrudd (jf. kapittel 5). Undersøkelsen av kriminalitetsrater (kapittel 6) vil av samme grunn kun gjøres for alle lovbrudd samlet.

Et annet spørsmål er om 2010 er et representativt år, i forhold til sammenligning med 2001, men også i forhold til dagsaktualitet ved publisering av rapporten.

Ser vi på utviklingen i oppklarte lovbrudd siden 2001, fordelt på ulike lovbrudd, ser det ikke ut til at

²⁷ SSB, statistikk over [Etterforskede lovbrudd](#). «Om statistikken: Definisjoner».

²⁸ Jf. Skarøhamar m.fl. (2011), tabell 3.1.

²⁹ SSB, statistikk over [Straffesaksjeden](#). (SSB 2002, tabell 5)

2010 skiller seg spesielt ut fra de foregående årene.³⁰

Når det gjelder dagsaktualitet er det naturligvis umulig å si noe helt sikkert. Det har under hele tiårsperioden vært en økning i andelen utenlandske statsborgere blant de siktede, en økning som også ser ut til å ha fortsatt i 2012.³¹ Men dette trenger, som vi skal se, ikke å bety at det har vært en vesentlig endring blant de bestemte gruppene som studeres her (jf. kapittel 4.1). Det er først og fremst statsborgere fra nye EU-land som står for økningen i utenlandske siktede.

3.1.3 Folkeregistrering, statsborgerskap og bosted som mål på asylsøkerstatus og ulovlig opphold

Kartleggingen av registrerte lovbrudd begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold baserer seg på en indirekte identifisering gjennom opplysningene som er tilgjengelige i siktelsesstatistikken om statsborgerskap, gyldig fødselsnummer (folkeregistrering), og bosted. Sammenstillingen av disse tre variablene vil kunne identifisere henholdsvis asylsøkere og personer uten lovlig opphold slik det er vist i tabellen nedenfor. Hvis en person har et gyldig fødselsnummer (er folkeregistrert) kan vi med stor sikkerhet avskrive at personen er asylsøker eller personer uten lovlig opphold. Men noen forbehold må tas:

Folkeregistrerte personer omfatter også tidligere bosatte som formelt sett har flyttet ut (se definisjoner i avsnitt 2.2). Som utflyttede regnes da også personer som har vært bosatt, men som har blitt utvist på grunn av kriminalitet eller har oversittet en midlertidig oppholdstillatelse. Disse personene vil i likhet med asylsøkere som har fått avslag på søknaden ha ulovlig opphold etter en gitt utreisefrist. Og de vil kunne søke asyl som en siste mulighet for å slippe utreise.

I tillegg finnes det eksempler på folkeregistrerte personer som har en eller flere falske identiteter. Dette kan gjelde både personer med asylsøkerstatus eller ulovlig opphold.

At slike tilfeller eksisterer, men i et begrenset omfang, kan vi bekrefte ved hjelp av siktelsesstatistikk for brudd på utlendingsloven (jf. avsnitt 5.2.6), hvor vi blant annet finner 14 siktelser for brudd på innreiseforbud og 6 siktelser for ulovlig opphold som er gitt til folkeregistrerte personer.

³⁰ I 2008 kom en rettskraftig dom i en ekstremt stor bedragerisak (skjult blant de «resterende forbrytelsene») og i 2009 var det et tydelig fall i oppklarte narkotikasaker (relatert til arbeidssituasjonen i politiet), men begge forhold var stabilisert i 2010. I så måte skiller 2001 seg mer ut som et historisk toppår i antall saker. (se tabell over oppklarte lovbrudd fra 1996-2012 i SSBs statistikk over *Etterforskede lovbrudd*, [statistikkbanken Tabell: 09405](#)).

³¹ SSB, statistikk over *Etterforskede lovbrudd*, [statistikkbanken Tabell: 09421](#). Se også SSB, statistikk over Straffereaksjoner, [tabell 34](#).

Tabell 1: Variabler tilgjengelig i siktelsesstatistikk

Kategorier av utenlandske statsborgere	Folkeregistrerte (gyldig FNR)	Statsborgerskap fra typiske asylsøkerland	Bosted Norge
Asylsøkere	Nei	Ja	Ja
Avviste asylsøkere med ulovlig opphold	Nei	Ja	Ja
Andre tredjelandsborgere med ulovlig opphold	Nei	Ja	Usikkert
Ikke bosatte tredjelandsborgere med visum / visumfrihet (opphold i annet Schengen-land)	Nei	Ja	Nei
Innvilgede asylsøkere og andre innvandrere	Ja	Ja	Ja

Kilde: Oxford Research AS

En løsning på utflyttingsproblematikken kunne vært å bruke registrert bosatthet på et gitt tidspunkt i stedet for folkeregistrering, men dette har ikke vært mulig innenfor rammene av prosjektet, da de klargjorte årgangsfilene for siktelser kun inneholder folkeregistrering. Differansen antas imidlertid å være liten (jf Skarðhamar mfl. 2011, avsnitt 1.2). Dessuten vil registrering av utflytting fra landet ikke alltid være helt oppdatert, og dermed uansett aldri helt sikker.³²

Et usikkerhetsmoment i den andre retningen gjelder tidsrommet fra en person får innvilget fast opphold og fram til personen blir tildelt et gyldig fødselsnummer. I dette tidsrommet vil personer som er bosatte (formelt sett), kunne bli kategorisert som asylsøkere i siktelsesstatistikken på grunn av etterslepet i registreringen. Vi er imidlertid kjent med at folkeregistreringen av denne gruppen skjer med kun 4-8 dager etterslep, og dette utgjør dermed en minimal feilkilde.³³

Verdien av statsborgerskap som en egenskap for avgrensning av asylsøkere og personer med ulovlig opphold, er først og fremst knyttet til kategoriseringen som vi vil redegjøre for i del 3.2.1.

Videre har vi valgt å benytte oss av registrert bosted i straffesaksregisteret - som en sorteringsvariabel. Antakelsen er at asylsøkere som regel har et registrert bosted i Norge, mens ikke-asylsøkere, andre besøkende og turister vil få registrert sitt bosted i hjemlandet. Personer uten lovlig opphold anses som mer usikkert, siden denne gruppen utgjør både avviste asylsøkere, hvorav en del bor

på asylmottak eller annen kjent oppholdssted, samtidig som en del av denne gruppen kan være personer med løsere tilknytning til landet med en kjent adresse i et annet land.

Den faktiske treffsikkerheten til de anvendte variablene opp mot asylsøkerstatus og ulovlig opphold har imidlertid ikke vært mulig å teste innenfor rammene for denne undersøkelsen. En slik test måtte basert seg på en mer omfattende gjennomgang av enkeltsaker i de lokale straffesaksregisterne (kalt BL) og rutiner for registrering slik de faktisk praktiseres rundt om i politidistriktene (jf. kapittel 7). Spesielt er det knyttet usikkerhet til bruken av bostedsvariabelen, hvor samtaler med noen få personer innen politietaten har vært eneste form for validering.³⁴ Det er derfor nødvendig å ta høyde for denne usikkerheten i analysen.

3.1.4 Hvor god er kvaliteten på opplysningene?

Norsk registerstatistikk regnes generelt som å gi pålitelig informasjon om forhold som er relevant for saksbehandlingen (Lyngstad & Skarðhamar 2011). I tillegg har SSB en rekke rutiner for å oppdage og rette feil og mangler for variablene som blir brukt i de årlige statistikkene i publikasjonene.³⁵ De viktigste variablene i denne undersøkelsen, fødselsnummer, statsborgerskap og bosted, blir alle brukt i de offisielle statistikkene. Som vist i tabell 3 er det meget få uoppgitte verdier for disse egenskapene.

³² SSB, statistikk over [Folkemengde etter alder, kjønn, sivilstand og statsborgerskap](#). «Om statistikken: Feilkjelder».

³³ Dette er informert av statistikkansvarlig på feltet befolkningsstatistikk SSB. Jamfør statistikk over [Personer med flyktningbakgrunn](#). UDI har også bekreftet dette, da 87 prosent av mottaksbefolkningen med innvilget opphold (5 500 per 13. mars 2014) hadde registrert fødselsnummer i DUF.

³⁴ I tillegg til samtaler med politiansatte i referansegruppen for prosjektet (fra PU og POD) har vi kontaktet en operativ politibetjent ved Østfold PD og en statistikkansvarlig ved PDMT. Samtlige har ansett antagelsene våre som rimelige.

³⁵ SSB, statistikk over [Etterforskede lovbrudd](#). «Om statistikken».

Tabell 2: Alle siktelsler 2010 fordelt etter statsborgerskap (verdensregion), med/uten registrert FNR og bosted.

	Registrert godkjent FNR		Ikke registrert godkjent FNR		
	Bosted i Norge	Bosted uoppgitt	Bosted i Norge	Bosted utland	Bosted uoppgitt
I alt	168 109	4	4 632	9 171	5
Norsk statsborgerskap	153 340	-	-	-	-
Uten norsk statsborgerskap	28 443	-	4 559	9 119	-
Uoppgitt	4	-	73	52	5

Kilde: SSB/ Oxford Research AS

Fødselsnummer (FNR) er meget godt utfylt av politi og påtalemyndighet, og i tilfeller der politiet ikke har registrert FNR vil også dette kunne finnes av SSB ved å koble fødselsdato og navn for alle siktede opp mot folkeregisteret. Man vil derimot ha små muligheter for å tilføre manglende eller feilaktige opplysninger om dem som ikke har et FNR, altså den gruppen som er av særlig interesse her.

I tilføring av opplysninger fra folkeregisteret benytter SSB seg av opplysninger om statsborgerskap og bosted hentet fra folkeregisteret heller enn fra politiets registrering. Vi er kjent med at det på bakgrunn av disse koblingene er avdekket en viss diskrepans mellom opplysningene om statsborgerskap i disse to registrene. En mulig årsak kan være at noen personer har doble statsborgerskap (ev. en eller flere falske pass), mens det i begge disse registrene kun vises ett, uten at det er oppgitt noen fastlagte kriterier for hvordan dette har blitt registrert. Vi vil likevel anta at det er mindre ulikhet på aggregert nivå (vanlig asylsøkerland/ikke-asylsøkerland), mens det kan gi større utslag på enkeltlandnivå.

Utover kvalitetene i registreringene er også politiets kunnskap om den siktedes statsborgerskap i en del tilfeller begrenset til det personen selv oppgir. I asylsaker er det vanlig at søkere mangler fullt ut dokumentert eller verifisert statsborgerskap. På aggregert nivå går det likevel an å legge til grunn at uansett hva det juridisk korrekte statsborgerskapet til en person er, så vil statsborgerskap oppgitt i asylsøknad og i straffesak som oftest samsvare. Hvis det stemmer, er det fremdeles mulig å benytte den metoden som er lagt til grunn her (for å anslå hvor mange av de siktede som kan være

asylsøkere, evt personer med ulovlig opphold), uavhengig om det er det juridisk korrekte statsborgerskapet som er oppgitt. Det vil derimot være mer ødeleggende for sammenligning på enkeltlandnivå.

Det samme som her er sagt om statsborgerskap kan til en viss grad også sies om registrert bosted. Spesielt i saker der personer har et kjent bosted både i Norge og i utlandet er det vanskelig å vite hvordan politiet registrerer dette.

Til sist er det et spørsmål om kvaliteten rundt identifisering av enkeltpersoner for siktede uten gyldig fødselsnummer (FNR). I analysen av siktelsler for 2001 ble ikke statistikk over siktede brukt, siden kvaliteten på denne var for dårlig.³⁶ Dette har blitt rettet opp siden 2002-årgangen ved å identifisere enkeltpersoner gjennom fødselsdato og navn. Selv om forbedringen gjør bruk av siktedestatistikk mulig, er metoden fremdeles ikke identisk med den normale identifisering gjennom FNR. Antallet ikke-folkeregistrerte *enkeltpersoner* som er siktet kan derfor ikke sammenlignes helt presist med antallet folkeregistrerte siktede, blant annet på grunn av «aliasproblematikk» og feilstavelse av navn til asylsøkere og personer uten lovlig opphold.³⁷ Med høyde for slike feilkilder vil likevel

³⁶ Se SSB, statistikk over [Etterforskede lovbrudd](#), «Om statistikken»

³⁷ På den ene side vil to personer kunne identifiseres som én fordi de har samme navn og fødselsdato. Dette vil være spesielt gjeldende for personer fra land hvor mange heter det samme («Muhammad» er allerede blitt det vanligste navnet i Oslo), og for personer uten gyldige ID-papirer og ukjent fødselsdato fra hjemlandet som dermed kan ha blitt tildelt en fiktiv fødselsdato ved årets begynnelse (1. januar). Motsatt vil en og samme person kunne bli talt som flere personer hvis navnet er blitt registrert med ulike stavemåter (noe som også gjør seg gjeldende for personer fra land med andre navn enn det som er vanlig i Norge og ikke minst land med andre alfabet), og i tilfeller der personer operer med en eller flere «falske» identiteter.

siktede-statistikk benyttes i kapittel 6 for å sammenligne kriminalitetsratene til de ulike gruppene.

3.2 Asylsaksdata fra UDI og annen utlendingsrettslig statistikk

Som det har vært vist innledningsvis forelå det ikke grunnleggende demografisk statistikk for asylsøkerbefolkningen før denne studien. Vi har derfor fått en datafil fra UDI med uttrekk av samtlige asylsaker i den nasjonale utlendingsdatabasen (UDB/DUF)³⁸ opprettet mellom 2.1.2003 og 21.2.2013. Datafilen har gjort det mulig å lage egendefinert statistikk, på bakgrunn av en serie variabler presentert i vedlegg 1 sist i rapporten. Filen gir opplysninger om asylsøkernes alder, kjønn og landbakgrunn, samt om deres «gang» gjennom asylsystemet: Tidspunkt for søknad, eventuell innvilgelse eller avslag, eventuell anke, saksbehandling og utfall i Utlendingsnemnda (UNE) osv. I tillegg gis det opplysninger om personenes opphold på asylmottak.

Asylsaksdataene har først og fremst gjort det mulig å angi populasjonen av hvem som til enhver tid hadde status som asylsøker i Norge, det vi har kalt asylsøkerbefolkningen. I tillegg har den blitt benyttet til å definere hvilke statsborgere (uten FNR) i siktelsesstatistikken som kan antas å være asylsøkere (jf. avsnitt 3.2.1 under).

Som et tillegg til asylsaksdata fra UDI har vi tatt i bruk offentlig statistikk fra UDI og andre instanser, over relevante utlendingsrettslige saker, fordelt på statsborgerskap. Hvilke statistikker vil framgå av neste avsnitt.

En utfordring ved bruk av uttrekk fra Utlendingsdatabasen er at disse registrene og statistikkene ikke er kvalitetssikret og dokumentert på samme måte som siktelsesstatistikk fra SSB.³⁹ Dette betyr ikke at data fra utlendingsdatabasen er unøyaktig eller nødvendigvis av dårligere kvalitet enn politiets

³⁸ Her fra [Computas nettsider](#): «DUF er det sentrale saksbehandlingssystemet og utlendingsdatabasen for utlendingsforvaltningen. Systemet brukes av Utlendingsdirektoratet, Politiet, Utlendingsnemnda, Skattedirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og støtter registrering, behandling og rapportering av alle utlendings- og flyktningesaker. Systemet har rundt 4000 brukere og er i bruk hele døgnet, hele uken. (...) Systemet har grensesnitt mot andre sentrale systemer som SIS (Schengen Information System) og DSF (folkeregisteret).»

³⁹ Selv om UDI sine statistikker regnes som offisiell statistikk for sitt felt, er de produksjonsmessig å anse som intern driftsstatistikk på linje med politiets kriminalstatistikk. Dette har sammenheng med at den norske statistikkloven i hovedsak omfatter SSB som institusjon, ikke statistikkproduksjon generelt. I land som Sverige er det eksempelvis gitt krav til objektivitet, kvalitetsdeklarasjon og dokumentasjon for at en statistikk skal kunne kalles offisiell, og sidestilles da med statistikk fra SCB (se [SCB: Sveriges Officiella Statistik](#)).

registre. Vårt inntrykk er heller det motsatte: Det er lav grad av manglende opplysninger og logiske feil i data. Men på grunn av manglende dokumentasjon har vi mindre mulighet til å vurdere dette like systematisk og grundig som for siktelsesstatistikken over. Derimot har UDI vært meget behjelpelig med utfyllende informasjon vi har hatt bruk for underveis.

3.2.1 Beregning av asylsøkerbefolkning

I arbeidet med å beregne asylsøkerbefolkningen har vi endt opp med to ulike definisjoner: ett noe videre uttrekk vi gjorde selv på bakgrunn av asylsaksdata fra UDI, og et mer avgrenset uttrekk UDI gjorde for oss.

Vår opprinnelige beregning av asylsøkerbefolkningen på ulike tidspunkter ble gjort ved å se på alle som hadde registrert en asylsøknad før dette tidspunktet, og som hadde (endelig) vedtak i en asylsøknadssak etter dette tidspunktet (eller som ennå ikke har fått et vedtak i saken på uttrekks-tidspunkt).⁴⁰ Vi endte da opp med en befolkning på litt over 20 000 asylsøkere ved slutten av 2009 og i underkant av 16 000 ved slutten av 2010. Denne definisjonen vil blant annet få med personer som har søkt asyl og fått avslag og senere søkt asyl igjen. Vi så at dette kunne være en vel vid definisjon som ga problemer i forhold til avgrensning opp mot personer med ulovlig opphold (jf. kapittel 6).

UDIs uttrekk er det som til slutt ble vurdert som mest korrekt til bruk i denne rapporten ved beregning av kriminalitetsrater. Uttrekket ble gjort med en klarere og snevrere avgrensning, definert som personer med en asylsøknad (eller klage på vedtak) til behandling hos enten UDI eller UNE.⁴¹ Dette ga en asylsøkerbefolkning på cirka 17 200 ved slutten av 2009 og 12 700 ved slutten av 2010 (se figur 4). Vårt eget uttrekk ble imidlertid brukt i arbeidet med sortering av asylsøkerland og har fungert godt nok til dette formål (se del 3.2.2 nedenfor), samt andre tester og kjøring vi har gjort underveis for å bli kjent med populasjonen.

⁴⁰ Det er noen asylsøknader som har dato for mottatt sak etter at saken har fått et vedtak, men dette gjelder bare 46 personer. Disse blir per definisjon ikke med i uttrekket vårt.

⁴¹ Det vil vel å merke fremdeles kunne være noe overlapp med ulovlig opphold her. I noen tilfeller kan en asylsøker få utreisefrist uten utsettelse etter vedtak i første instans (UDI) og dermed kunne få ulovlig opphold i Norge i påvente av ankebehandling i UNE.

Vi var i denne undersøkelsen altså ute etter å definere størrelsen på gruppen av asylsøkere i Norge uavhengig av om de bodde på mottak eller på privat adresse. UDI publiserer til vanlig kun statistikk over mottaksbefolkningen.⁴² Asylsøkerbefolkningen slik den er definert i rapporten her, er både mindre og større enn mottaksbefolkningen. Den er mindre fordi det på asylmottakene også bor personer som har fått søknaden sin endelig avgjort, og enten er bedt om å forlate landet (som etter en viss tidsfrist innebærer at oppholdet er ulovlig), eller har fått oppholdstillatelse og venter på å bli bosatt i en kommune. Og den er større fordi det til enhver tid er en viss andel av asylsøkerne som ikke bor på mottak, men har flyttet til en privat bolig.

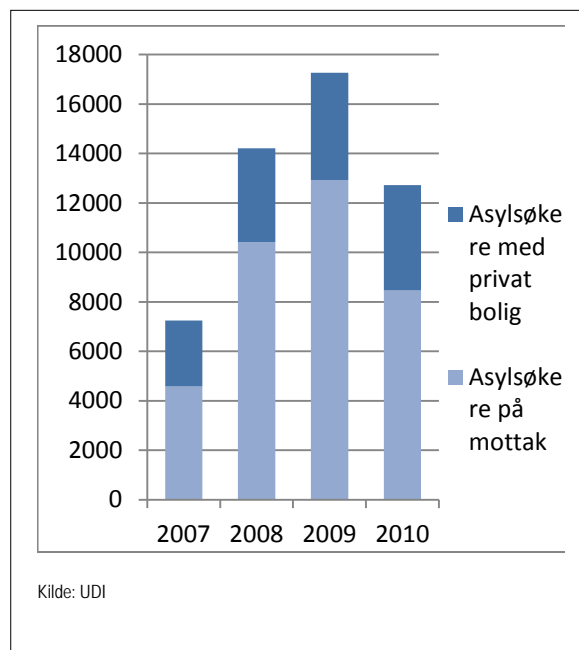
Hvis vi ser på fordelingen på boligtype for asylsøkerbefolkningen (etter UDIs uttrekk) finner vi, som vist i figuren under, at en mindre men betydelig andel ikke bor på mottak. Asylsøkere med privat bolig er vel å merke personer som vi med litt mindre sikkerhet kan vite at faktisk befinner seg i landet, siden disse har mindre kontakt med ansatte i mottaksapparatet.

Denne analysen av kriminalitet begått av asylsøkere samt personer uten lovlig opphold er altså ikke en fullstendig analyse av kriminalitet begått av beboere på asylmottak, siden det blant beboerne på asylmottak også kan finnes personer med innvilget asylsøknad (formelt men ikke i praksis bosatte).

3.2.2 Kategorisering av «asylsøkerland»

For å gi et anslag over hvilke siktelsener som har blitt gitt asylsøkere har vi gjort en kategorisering lik 2001-undersøkelsen (POD 2004, Stene 2004) ved å dele alle land inn i tre hovedgrupper ut fra antall asylsøknader i Norge: 1) land det kommer relativt mange asylsøkere fra, 2) land det kommer noen asylsøkere fra, og 3) land det kommer relativt få asylsøkere fra. Personer i de to første gruppene betraktes i undersøkelsen som mulige asylsøkere, mens den siste gruppen utelukkes.

Figur 4: Asylsøkerbefolkningen ved utgangen av året, 2007-2010, fordelt på boligtype.



I utgangspunktet har vi forsøkt å bruke samme inndeling som undersøkelsen for 2001. «Mange» ble da definert som mer enn 200 søknader på et år, «noen» som mellom 20 og 200 og «få» som under 20.

Vi har likevel ønsket å ta høyde for noen ytterligere faktorer. For det første har vi inkludert asylsøknader for året før også, altså både 2009 og 2010, for å ta høyde for at gjerningstidspunktet ligger forut i tid for tidsrommet som definerer siktelsesstatistikken. (jf. avsnitt 3.1.2). I tillegg er det antallet asylsøknader sammenlignet med antallet personer med en asylsøknad til behandling på et gitt tidspunkt, altså den faktiske asylsøkerbefolkningen som har mulighet til å begå lovbrudd.⁴³ Å bare telle søknader vil kunne bli misvisende da noen søkere får avslag og blir utsendt etter bare noen uker (som i såkalte Dublin-saker), mens andre venter på endelig vedtak og ankeavgjørelse i flere år. Å bruke et tverrsnitt av asylsøkerbefolkningen vil ta høyde for dette.

Vi har endelig også latt den nedre grensen være mer fleksibel for hvor få asylsøkere et land kan ha for å regnes med som asylsøkerland. I stedet har vi latt visumfrihet gjeldende et lands borgere få større betydning. Hvis et land har visumfrihet og et lavt

⁴² UDI, statistikk over [Beboere på mottak](#).

⁴³ Gjennomsnittet regnet ut i denne sammenhengen er altså ikke identisk med den som brukt for å beregne kriminalitetsrate (se tabell 4, note 23).

antall asylsøkere i Norge, er dette landet ikke regnet som et asylsøkerland.⁴⁴

Samlet har det blitt en inndeling som er litt mer relativ og litt mindre absolutt enn for 2001-undersøkelsen. Derfor har vi også valgt å kalle de tre landgruppene for 1) «Land det kommer relativt mange asylsøkere fra», 2) «Land det kommer noen asylsøkere fra», og 3) «Land det kommer relativt få asylsøkere fra».

Den største forskjellen fra 2001-undersøkelsen er imidlertid at vi ikke har forsøkt å vurdere hvor stor andel av siktelsene fra et gitt land (definert som asylsøkerland) som er asylsøkere. For 2001-undersøkelsen ble dette blant annet gjort ut fra geografisk beliggenhet og antallet visumsøknader. En slik type vurdering ble tidlig i studien tenkt bestemt ut fra tilgjengelige statistikker, f.eks. som relasjonen mellom antall asylsøknader og antall visumtillatelser. Vi var imidlertid i tvil om vi hadde tilstrekkelig kunnskap til dette på samme måte som arbeidsgruppen fra etatenes egne representanter gjorde for 2001-data, og om tilgjengelige data i det hele tatt gjorde et slikt anslag mulig. Hovedproblemet er at situasjonen med åpne Schengen-grenser gjør det nesten umulig å anslå antallet personer med bestemte statsborgerskap som potensielt kan ferdes lovlig i Norge uten å søke om visum. Det framgår f.eks. av tabell 5 at over 4 millioner russiske statsborgere hadde fritt innpass til Norge gjennom Schengen-visum, og nærmere 100 000 afghanske statsborgere, 200 000 irakiske og 1,4 millioner marokkanere som er bostatt innenfor Schengen-området med tilhørende visumfrihet til Norge. Tabellen viser også at mange av de utviste statsborgerne fra typiske asylsøkerland ikke blir sendt tilbake til hjemlandet eller til Dublin-land, og altså har tilhørighet til andre (ofte europeiske) land.

En mer skjønnsmessig vurdering ville også svekket reliabiliteten til undersøkelsen, da det blir vanskelig å gå disse vurderingene etter i sømmene, eller å reprodusere like resultater ved en senere gjennomgang av data.

Av disse grunner er derfor anslaget for «asylandel» heller løst ved å benytte variabelen for registrert bosted (Asylsøker=bosted i Norge). Det har likevel blitt brukt andre statistikker til den helhetlige vurderingen av validiteten ved bostedsvariabelen. Et utdrag av landoversikten, med de sentrale statistikkene er gitt i tabell 5 under. Som allerede nevnt er vi likevel ikke hundre prosent sikre på treffsikkerheten ved bostedsvariabelen, noe som vil trekkes fram i analysen i kapittel 4.

⁴⁴ De diskutabile landene som ikke er tatt med, og som har siktelsener av et visst omfang er Kroatia og Israel. Flere andre land på Balkan fikk delvis visumfrihet på slutten av 2009, men er likevel beholdt på grunn av mengden asylsøknader. Serbia, Montenegro og Kosovo har her måttet regnes som ett samlet land, siden Kosovo i 2010 ikke var oppført som et eget statsborgerskap i siktelsesdata (står med null siktelsener) og siden Serbia og Montenegro delvis er oppført som ett statsborgerskap, delvis som to separate.

Tabell 3: Eksempler på noen land/statsborgerskap, etter asylprofil og grunnlagsindikatorer (indikatorer brukt for asylprofil-gruppering merket rødt, kontrollindikator for personer/tredjelandborgere med ulovlig opphold merket grønt)

Definert som asylsøker-land?	Statsborgerskap	Asylsøknader 2009-2010	Asylsøkerbefolkning, snitt 2009-2010 ⁴⁵	48t./3-ukers prosedyre	Utvisning pga. utlendingslovbrudd 2010	Utvisning pga. straff (inkl. EØS) 2010	Slike statsborgere uttransportert totalt 2011	Hvorav uttransportert til Dublin-land 2011	Uttransportert til dette landet totalt 2011	Visumfrihet?	Syssette på korttidsopphold 2010 (D-nummer) ⁴⁶	Innvilget visum-søknader Norge 2009	Innvilget Schengen C-Visum i 2010	Bosatte i Schengen-området (har visumfrihet)
Ja	Afghanistan	4 850	2 928	vanlig	242	25	206	99	76	Nei		121	3 957	92 775
Ja	Irak	1 674	2 385	3-uker	400	101	361	88	234	Nei		182	8 619	191 189
Ja	Russland	1 495	1 115	3-uker ⁴⁷	42	32	487	118	362	Nei	752	41 195	4 120 704	446 976
Ja	Etiopia	1 211	784	vanlig	56	8	48	41	2	Nei		110	11 276	31 203
Ja	Nigeria	936	563	3-uker	70	101	397	88	134	Nei		766	49 126	125 129
Ja	Marokko	167	66	vanlig	23	32	104	24	20	Nei		203	287 147	1 406 443
Nei	Romania	25	5,3	48-timers	0	(109)	157	0	176	Ja	1 813	-	5 848	1 997 996
Ja	Mongolia	12	5,0	48-timers	16	0	22	2	20	Nei		87	6 347	13 581
Nei	Sverige	1	0	48-timers	0	(14)	10	1	349	Ja	42 027	-	-	8 819 556

Kilde: UDI/Oxford Research (Asylbefolkning) UDI (asylsøknader, asylprosedyre, utvisning, visumfrihet (se historisk oversikt), visumsøknader til Norge), PU (uttransporteringer) SSB (syssette korttid) Eurostat (bosatte i Schengen-området) og European Commission (Schengen-visum)

⁴⁵ Snittet for 2009-2010 ble gjort på bakgrunn av asyldata fra UDI på et tidligere tidspunkt enn det snittet benyttet i kapittel 6 (se avsnitt 1.3) og skiller seg derfor noe fra dette. 2009-2010 snittet er da kun basert på gjennomsnittet av de tre tidspunktene 1.1.2009, 1.1.2010 og 1.6.2010.

⁴⁶ Tomme celler er upublisert pga. lavt antall.

⁴⁷ Kun etniske russere.

3.2.3 Utvisninger som mål på ulovlig opphold

Når vi også trekker inn kriminalitet begått av personer uten lovlig opphold i denne analysen, har vi valgt å avgrense oss til borgere av samme land som asylsøkere kommer fra (jf. Zhang 2008). Dette er også av hensyn til relevans, da ulovlig opphold knyttet til EØS-borgere og øvrige internasjonale «eliter» må anses som et vesentlig annet fenomen. Avviste asylsøkere står også for det største tilfanget av formelt vedtatte utreisepliktige personer, sett i forhold til utvisninger og bortvisninger for øvrig.⁴⁸

Det vil imidlertid også kunne være andre personer (ikke-asylsøkere fra de landene asylsøkere gjerne kommer fra) som oppholder seg i Norge ulovlig. Derfor er statistikk over utvisninger på bakgrunn av utlendingsloven brukt for å kontrollere for dette. Av utvisningene for brudd på utlendingsloven vedtatt av UDI i 2010 var kun 18 prosent gitt personer uten tidligere asylsak. Det kan vel å merke antas at tidligere asylsøkere lettere blir oppdaget og utvist enn andre med ulovlig opphold, blant annet siden det i større grad er kjent for myndighetene når oppholdet deres blir ulovlig (ved utreisefrist etter avslag).

Bruk av utvisninger som indikator på ulovlig opphold er preget av tilsvarende problemer som strafferettslig statistikk er som mål på lovbrudd. Statistikken viser først og fremst rettsapparatets virksomhet, ikke totaliteten av det som er ment å kontrolleres. Noen med ulovlig opphold vil aldri oppdages av politiet eller andre myndigheter. Og politiet oppretter heller ikke alltid utvisningssak når de oppdager personer med ulovlig opphold. Antall utviste i en periode gir heller ikke noe direkte bilde av hvor mange som påtreffes av politiet i en periode og hvor politiet oppretter en utvisningssak. For det første påvirkes vedtakene av restanseendringer i politiet og i UDI. I tillegg vil ikke alle utvisningssaker nødvendigvis ende i en utvisning, selv om det er på det rene at personen har hatt ulovlig opphold over lengre tid. Det kan blant annet gjelde der andre forhold enn oppholdsstatus, slik som familietilknytning, medfører at personen ikke utvises.

Det er med andre ord mange uten lovlig opphold som ikke blir utvist. Samtidig er det også personer med lovlig opphold som utvises. Et eksempel er personer på besøksvisum som ikke har lov til å jobbe i landet, men gjør det likevel. For utvisnings-

vedtak har vi ikke registerdata som er detaljerte nok for å si hvor mange dette gjelder, selv om vi kan anta at de fleste utvisninger for utlendingslovbrudd (i motsetning til utvisning etter straffereaksjoner) gjelder personer med ulovlig opphold.⁴⁹ Selv om også personer som er gitt utvisning på grunn av en straffereaksjon (fengselsstraff, bot, eller annet) kan ha ulovlig opphold,⁵⁰ vil utvisninger for utlendingslovbrudd være den statistikken som gir en best mulig angivelse av personer med ulovlig opphold. Det er som vist her med betydelige forbehold.

3.2.4 Asylsøkerbefolkningens størrelse og sammensetning

En god beregning av asylsøkernes kriminalitetsrater fordrer en sikrest mulig beregning av hvor mange asylsøkere som faktisk oppholdt seg i Norge i de årene hvor kriminaliteten bak siktelsene i 2010 ble begått.

I denne undersøkelsen av registrerte lovbrudd vil vi forholde oss til størrelsen og sammensetningen på asylsøkerbefolkningen både i 2010 og i de to årene før. Dette fordi det kan ta opptil 2-3 år fra et lovbrudd er begått til den er ferdig behandlet i strafferettsapparatet og dermed teller med i siktelsesstatistikken. De asylsøkere som ble siktet for et lovbrudd i 2010 vil altså ofte ha kommet som asylsøkere (og dratt eller fått et endelig vedtak i saken) både ett og to år tidligere.

Skarøhamar og kolleger (2011, s.22-24) har sett nærmere på forløpsmønstre i prosessen fra gjerning til siktelsesstatistikk. De finner at i snitt var 93 prosent av lovbruddene rettskraftig avgjort (og dermed en del av statistikken) innen to år etter gjerningsåret. Fra leveransen fra UDI har vi derfor gjort egne estimater for asylsøkerbefolkningen (se ovenfor) på tre forskjellige tidspunkt i 2008, 2009 og 2010. Det viktige året for oss, 2010, var et år som var preget av den store tilstrømningen av asylsøkere i årene før og særlig i 2009. For å finne en form for tidsvektet gjennomsnitt for asylsøkerbefolkningen har vi derfor laget tverrsnitt for de aktuelle årene. Vi setter middeltallet asylsøkere i 2008, 2009 og 2010 lik snittet av de tre punktmålingene for hvert år for å fange opp de relativt betydelige svingningene.

⁴⁹ En tidligere undersøkelse viste at for utvisninger i 2001 var ulovlig opphold det vanligste bruddet på utlendingsloven som førte til utvisning (Hansen og Bolstad 2003).

⁵⁰ Uttendringer som utvises for ulovlig opphold men også for kriminalitet, vil ofte registreres for sistnevnte i statistikken, da dette er forhold som gir lenger utvisning.

⁴⁸ Jf. UDI, statistikker fra [Årsrapport 2010](#), tab ell [11](#), [12](#), [19](#).

Tabell 4: Beregnet asylsøkerbefolkning på ulike tidspunkt 2008 - 2010

Tidspunkt	Antall asylsøkere (avrundet)
31.12.2007	7 247
31.12.2008	14 205
Gjennomsnitt 2008	10 726
31.12.2008	14 205
31.12.2009	17 261
Gjennomsnitt 2009	15 733
31.12.2009	17 261
31.12.2010	12 716
Gjennomsnitt 2010	14 989
Kilde: Oxford Research AS	

Basert på tabellen over, kan vi estimere et middeltall for asylsøkere i Norge i perioden 2008-2010. Hvis vi i tråd med Skarøhamar m.fl (2011, tabell 3.1), sier at anslagsvis 50 prosent av de siktede i 2010 ble anmeldt i 2010, 35 prosent i 2009 og 15 prosent i 2008 (hvorav halvparten tidligere), vil vi få et tidsvektet snitt for hele perioden som vist i tabell 8:

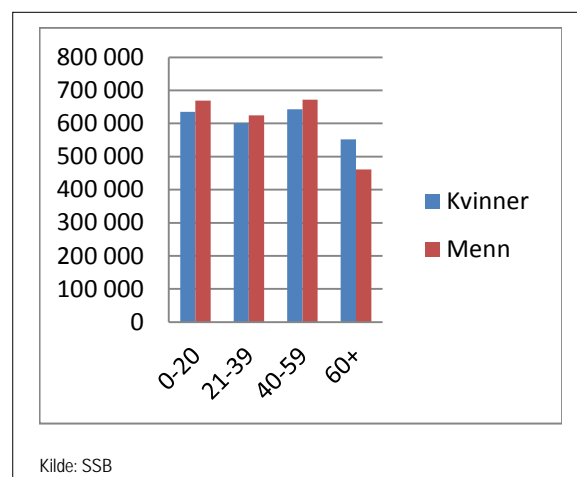
Tabell 5: Beregning av middeltall asylsøkere 2008-2010. (avrundet)

År	Middeltall asylsøkere	Vekt	Bidrag til samlet middeltall
2008	10 726	0,15	1 609
2009	15 733	0,35	5 507
2010	14 989	0,50	7 494
Snitt hele perioden			14 610
Kilde: UDI/Oxford Research AS			

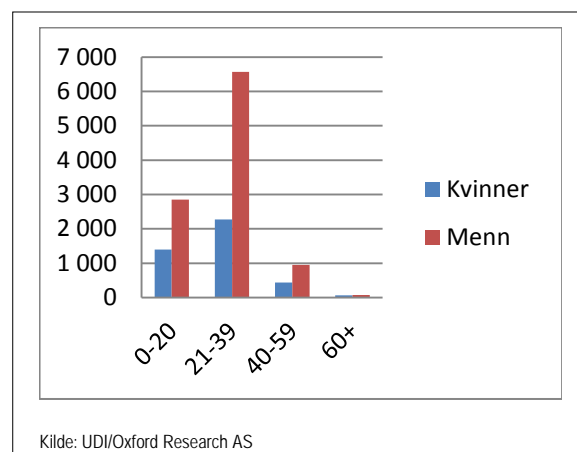
Disse gjennomsnittene skal vi ha med oss inn i beregningen av asylsøkernes kriminalitetsrate i kap. 6. Kjønn- og aldersfordelingen for dette vektete treårgjennomsnittet blir da seende ut som i figuren nedenfor. Tabellen bekrefter den mye omtalte overrepresentasjonen av unge og menn blant asylsøkere. Dette kommer tydelig fram hvis vi sammenligner med den norske bosatte befolkninga (figurer nedenfor). Mens det er omtrent like mange menn og kvinner blant offisielle innbyggere og nesten halvparten (48 %) er over 40 år, så er under en tredel (29%) av asylsøkerne kvinner og kun én av ti over 40 år.

På den nederste figuren ser vi også at utviste for brudd på utlendingsloven, som en indikator på ulovlig opphold, har en enda mer ekstrem overvekt av menn i alderen 20-40 år enn asylsøkere. Menn i denne aldersgruppen utgjorde alene to tredeler (68%) av alle som ble utvist på grunn av ulovlig opphold eller andre utlendingslovbrudd i 2010. Som nevnt i delkapittelet over (3.2.2) er utvisning resultat av en utsiling og en rettslig vurdering av personen. Her kan spesielt ung alder, men også kjønn, ha påvirkning på hvem av de med ulovlig opphold som får et utvisningsvedtak (jf. utl.§70). Det kan derfor antas at den reelle aldersfordelingen blant personer med ulovlig opphold ligger enda nærmere opp til asylsøkerbefolkningen enn det som framgår av utvisningsvedtakene. Denne antagelsen ligger også til grunn for beregningen av kriminalitetsrater i kapittel 6. Størrelsen på befolkningen med ulovlig opphold vil bli diskutert i samme kapittel.

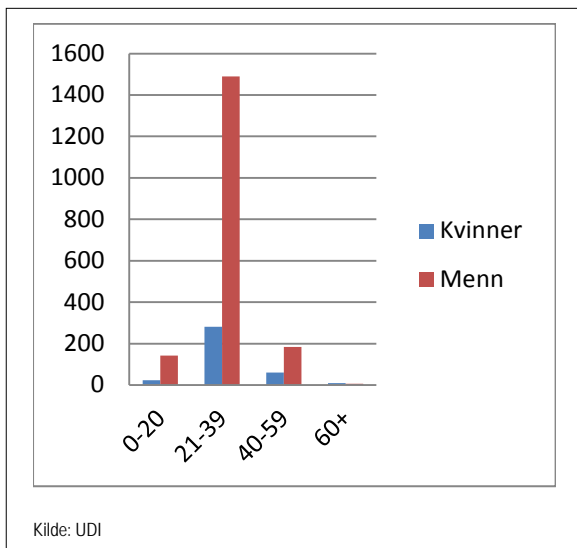
Figur 5: Kjønn- og aldersfordeling for bosatt befolkning (1.1.2010)



Figur 6: Kjønn- og aldersfordeling for asylsøkerbefolkning (vektet snitt 2008-2010).



Figur 7: Kjønn- og aldersfordeling, utviste for brudd på utlendingsloven (vedtak i UDI 2010).



Kapittel 4. Hvor mange lovbrudd er begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold?

I dette kapittelet vil vi gi et anslag for hvor mange siktelser som kan tilskrives asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Utgangspunktet for anslaget er den elimineringsmetoden som ble benyttet for undersøkelsen av asylsøkeres andel av siktelser i 2001, ved hjelp av opplysninger om folkeregistrering og statsborgerskapet til de som har blitt siktet. Vi vet for det første at asylsøkere og personer uten lovlig opphold ikke blir registrert i folkeregisteret. Og vi vet utfra statistikker over asylsøknader og utvisninger at de oftere kommer fra noen land enn andre. Dette er stort sett land der få borgere får besøksvisum eller oppholdstillatelse av andre grunner enn et behov for beskyttelse.

Vi kan altså utelukke personer som er folkeregistrert i Norge, uavhengig av statsborgerskap. Og vi kan utelukke personer som kommer fra land det ikke kommer noen asylsøkere fra (f.eks. Sverige), eller veldig få i forhold til hvor mange som kan reise og få opphold på annet vis enn ved asylsøknad (f.eks. Romania).

Til slutt er det likevel slik at hvis du kommer fra et typisk asylsøkerland og ikke er folkeregistrert i Norge, er det fremdeles en mulighet for at du *ikke* er asylsøker eller mangler lovlig opphold. Russland er et tydelig eksempel på et land det kommer mange asylsøkere fra, men også mange besøkende på visum og sesongarbeidere som ikke blir folkeregistrert. Men også afghanske statsborgere (som sjelden er sesongarbeidere i Europa) kan for eksempel ha fått opphold i Sverige, og dermed mulighet til å besøke Norge uten visum. For å prøve å skille ut disse personene vil vi bruke en litt annen innfallsvinkel enn ved 2001-studien. I stedet for å vurdere ulike enkeltland og regioner vil vi se på det registrerte bostedet til den siktede personen. Er en norsk kommune oppgitt som bosted, mener vi sannsynligheten for at personen er asylsøker eller

asylsøker som har fått avslag på sin søknad er større. Er et sted i et annet land oppgitt som bosted, mener vi sannsynligheten er større for at personen er besøkende på lovlig vis uten å ha søkt asyl. Dette vil bli diskutert mer underveis i gjennomgangen. Men først vil vi starte med å se på de større linjene i endringene fra 2001 til 2010 for siktelser gitt utenlandske statsborgere.

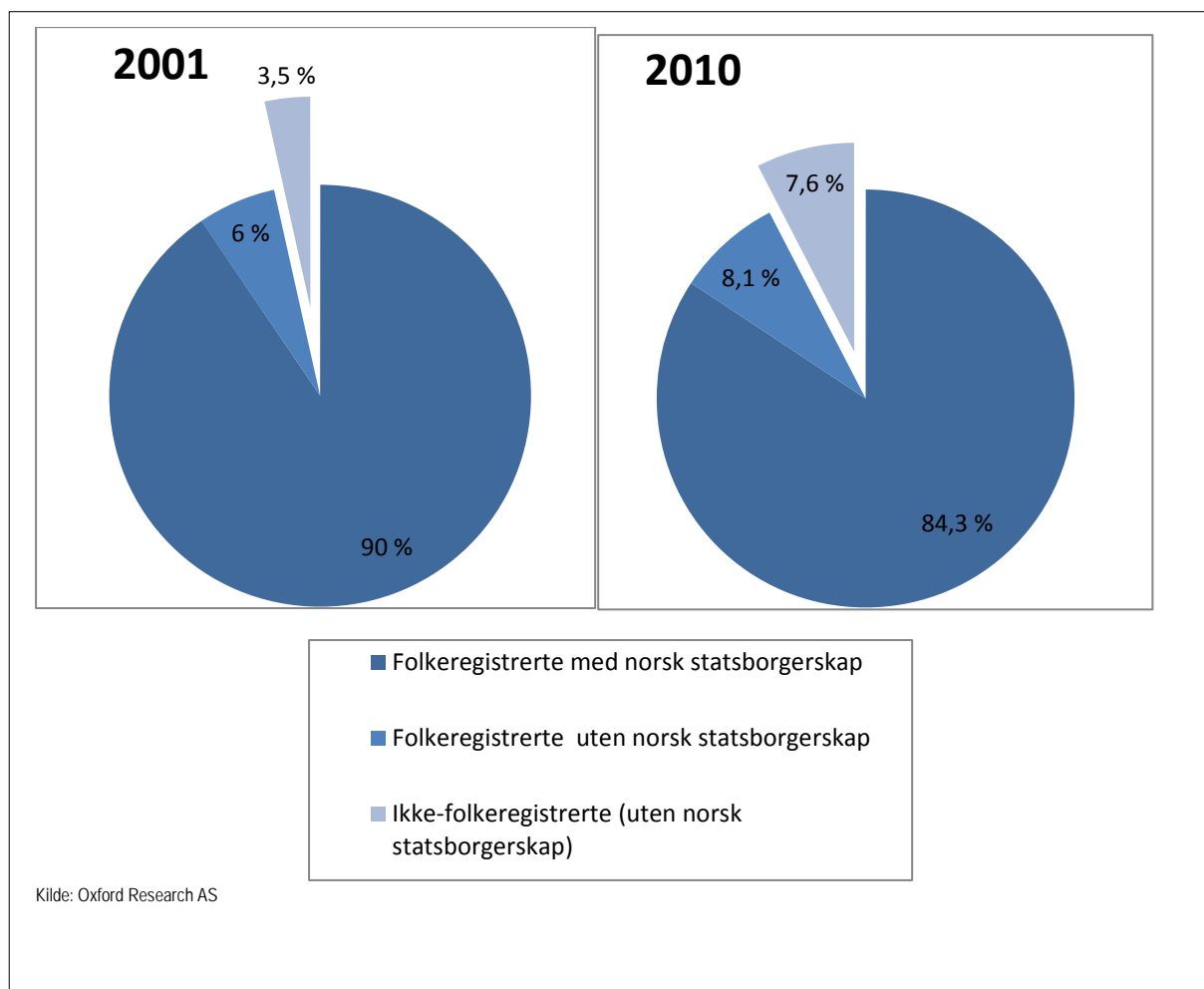
4.1 Fra 2001 til 2010

For å se på utviklingen siden 2001 vil vi først se på statsborgerskap og folkeregistrering. Til å begynne med tar vi for oss de geografiske inndelingene. Som vi vil vise har det vært betydelige endringer fram til 2010. Men når vi trekker inn asylsøkerinndeling vil samtidig noen trekk være relativt stabile.

4.1.1 Flere siktelser mot ikke-folkeregistrerte utlendinger

I 2001 ble det registrert nesten 197 000 siktelser for ferdig etterforskede lovbrudd. I 2010 var antallet sunket noe, til litt over 182 000. Som det fremgår av figuren nedenfor har andelen av siktelsene gitt til ikke-folkeregistrerte utlendinger økt betydelig, og står for hoveddelen av økningen i siktelser mot utenlandske statsborgere i denne perioden. I 2001 ble under 4 prosent av siktelsene, i antall rundt 7 000, gitt ikke-folkeregistrerte personer. I 2010 var andelen mer enn doblet, til 8 prosent av totalen og hele 13 800 i antall mot nesten 7 000 i 2001. Men dette betyr ikke nødvendigvis at registrerte lovbrudd begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold har økt. Økningen kan for eksempel tenkes å utgjøres av statsborgere fra Schengenområdet, som Norge ble innlemmet i fra 2001, og fra nye EU-land som kom til i 2004 og 2007 (jf. Skarðhamar m.fl. 2011, s.11).

Figur 8: Siktelser, etter statsborgerskap og folkeregistrering, 2001 (N=196 676) og 2010 (N=181 921)



4.1.2 Også flere fra land utenfor EU

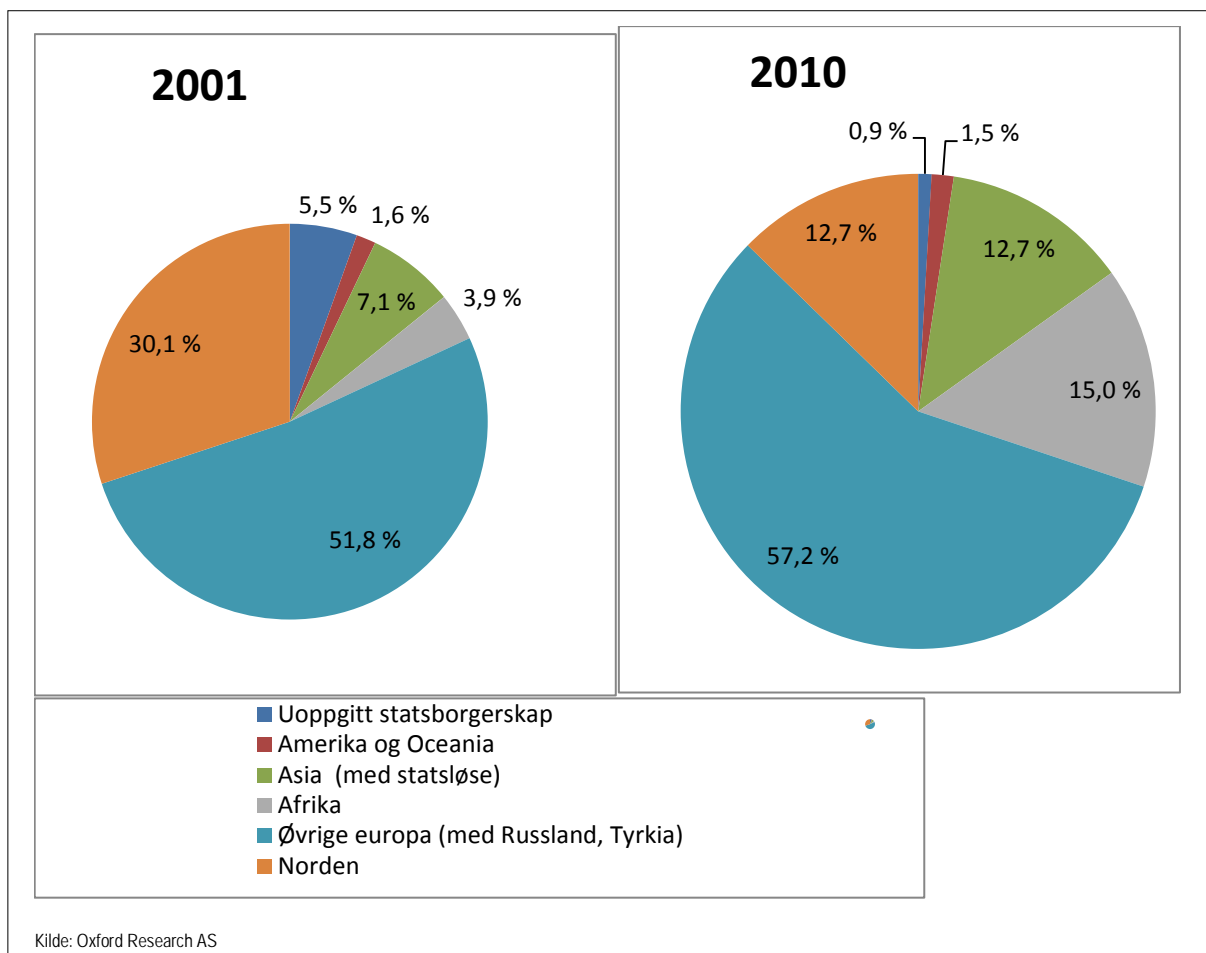
I 2001 ble hele fire av fem siktelsler mot ikke-folkeregistrerte gitt til gjerningspersoner med europeisk statsborgerskap (se figur 5). En betydelig andel av dem var nordiske borgere. Mens det også var en del uten oppgitt statsborgerskap, ble kun en tidel av siktelsene mot ikke-folkeregistrerte gitt til personer fra et asiatisk eller afrikansk land.

Ser vi på fordelingen i 2010 sto europeiske borgere nå faktisk for en litt mindre andel, kun syv av ti siktelsler mot ikke-folkeregistrerte. Men nedgangen

gjelder først og fremst nordiske borgere. Andelen siktelsler mot statsborgere fra det øvrige Europa har økt. Likevel har siktelsler mot asiatiske og afrikanske borgere økt mest relativt til utgangspunktet, og sto i 2010 for tre av ti siktelsler mot ikke-folkeregistrerte.

Inndelingen etter verdensdel er imidlertid kun en grov sorteringsnøkkel, og sier ikke klart om det gjelder borgere av typiske asylsøkerland eller av land med få eller ingen asylsøkere. Neste steg er derfor å se på hvordan dette fordeler seg mer presist.

Figur 9: Siktelser mot ikke-folkeregistrerte, etter statsborgerskap (verdensdel). 2001 (N=6 961) og 2010 (N=13 808)⁵¹



⁵¹ Statsløse er her plassert sammen med statsborgere fra Asia, da denne gruppen asylsøkere i hovedsak utgjøres av palestinere.

4.1.3 Nye asylsøkerland, men lignende kriminalitetsbilde

På samme måte som i 2001-studien har vi for 2010-gjort en inndeling mellom land det kom relativt mange asylsøkere fra, land det kom en del asylsøkere fra og land det kom få eller ingen asylsøkere fra (les mer om dette i kapittel 3). I figuren under kommer både det absolutte antallet siktelsener og endringene i asylprofilene til de regionale landgruppene fram. Bildet viser tydelige endringer, men samtidig noen stabile forhold.

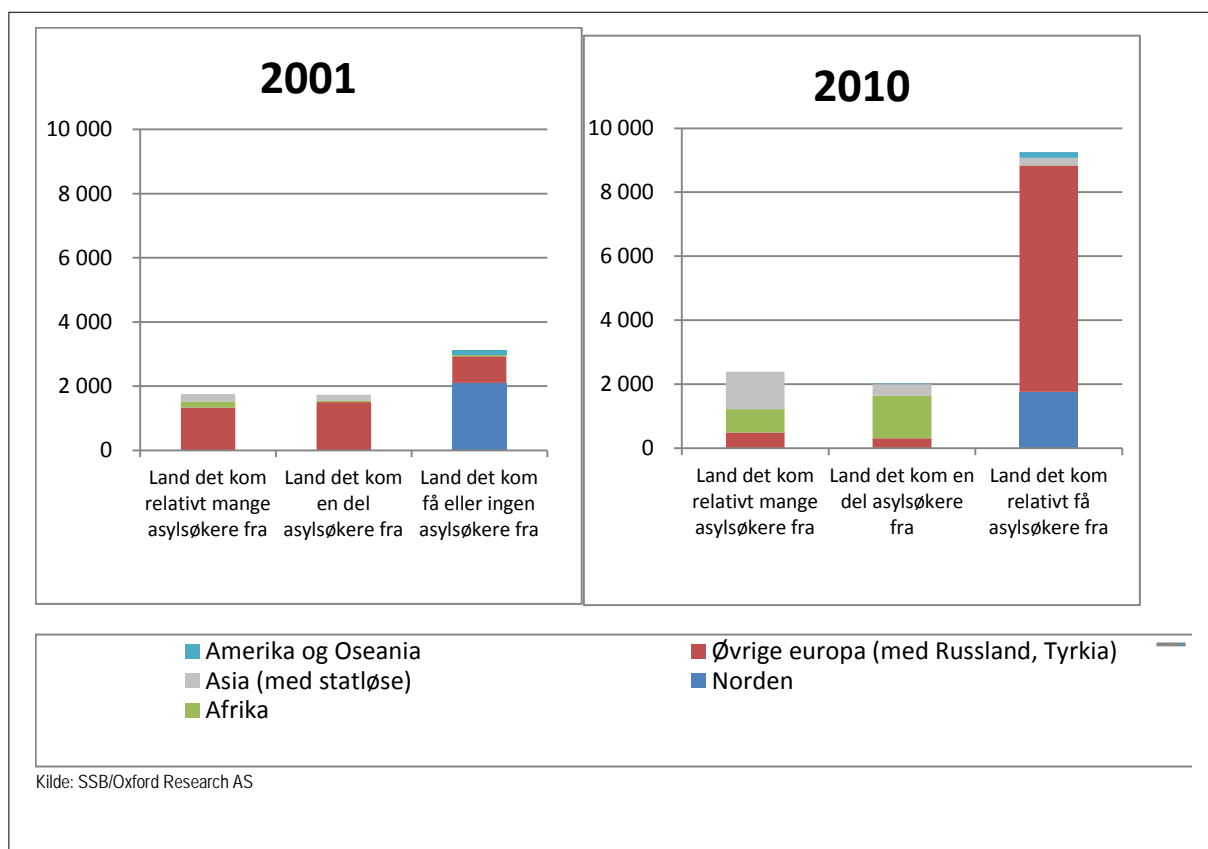
Relativt stabilt ligger antall siktelsener mot nordiske statsborgere uten folkeregistrering, både i antall og i asylprofil. Derimot er lovbrudd begått av statsborgere fra øvrige europeiske land mer enn doblet, samtidig som langt færre av disse landene i 2010 kan klassifiseres som asylsøkerland. Endringene for denne gruppen kan ses som en logisk konsekvens av at flere øst-europeiske land har gått med i EU og Schengen-samarbeidet. Borgere av disse landene har økt sine legale muligheter for å reise til og oppholde seg i Norge, og dermed samtidig fått mindre behov for å søke asyl.

For borgere av fattigere land utenfor Europa står fremdeles asylsøknad som en hovedmulighet for lovlig opphold, og disse har tatt over som de største asylsøkergruppene, slik det ble vist i kapittel 2. Økningen i siktelsener mot ikke-folkeregistrerte fra land i Afrika og Asia, fra 700 siktelsener i 2001 til nærmere 3800 i 2010 gjelder i all hovedsak (94 prosent) borgere av land det kommer mange eller en del asylsøkere fra.

I alt er likevel ikke økningen veldig stor i den samlede andelen siktelsener som kan antas å være gitt asylsøkere eller personer uten lovlig opphold. Denne gruppen økte fra 3 500 siktelsener i 2001 til 4 500 siktelsener i 2010. Det tilsvarer henholdsvis 1,8 og 2,5 prosent av alle siktelsene i ferdig etterforskede straffesaker de to årene. Sammenligningen må ta i betraktning at det var flere siktede uten registrert statsborgerskap i 2001, og at totalantallet siktelsener var noe høyere den gang, noe som gjør den prosentvise andelen mindre.⁵² Det er også brukt et noe videre kriterium for definisjon av typiske asylsøkerland for 2010. Økning fra 2001 til 2010 for denne gruppen er likevel rimelig klar.

⁵² Det blir ikke gjort noen vurderinger i rapporten (POD 2004) om hvilke statsborgerskap disse uoppgitte kan være. Inkluderes de uoppgitte som asylsøkerland vil gruppen stå for 3858 siktelsener, 2,0 % av totalen (4551 og fremdeles 2,5 % for 2010). Hvis det totale antallet siktelsener i tillegg hadde vært like lavt i 2001 som i 2010 ville andelen (inkludert uoppgitte) i 2001 vært 2,1 %. Det er altså uansett en økning til 2010.

Figur 10: Siktelser mot ikke-folkeregistrerte etter statsborgerskap (verdensdel og asylprofil). 2001 (N=6592) og 2010 (N=13678)



Vi er imidlertid fremdeles bare kommet halvveis i anslaget for asylsøkeres andel av den registrerte kriminaliteten. Som det poengteres i 2001-studien (POD 2004, s 29-30) er antall siktelser mot borgere fra typiske asylsøkerland kun et maksimumsanslag for hvor mange siktelser som faktisk blir gitt asylsøkere.⁵³ Teoretisk sett er det mulig at ingen av disse siktelsene er gitt asylsøkere, men i stedet andre ikke-folkeregistrerte personer fra de samme landene. Det neste steget er å forsøke å si noe om dette.

⁵³ Det er vel å merke ikke absolutt maksimumsanslag. Som det framgår i kapittel 3, kommer det også asylsøkere fra EØS-land og andre land som her er sortert bort fordi antallet av andre lovlig tilreisende er så overveldende mye større. Totalt 73 (fire promille) av et snitt på 17 248 personer med en asylsak til behandling i 2009-2010, og totalt 255 (ni promille) av 27 334 nye søkere i perioden, hadde statsborgerskap fra land som her klassifiseres som ikke-asylsøkerland. Hvis alle disse ble siktet for mange lovbrudd hver vil det kunne utgjøre et ikke ubetydelig antall lovbrudd begått av asylsøkere. Et mer nøkternt anslag vil imidlertid være at kun noen få prosent av disse asylsøkerne ble tatt for noen få lovbrudd i den definerte måleperioden (jmfør estimatet for rater i kapittel 6), og at deres bidrag derfor kan antas å være nærmest ubetydelige.

4.2 Skille asylsøkere fra andre ikke-folkeregistrerte: «Mission impossible»?

Utvalget som gjorde anslaget for siktelser i 2001 resonerte seg fram til at sannsynligvis «mindre enn én prosent» av siktelsene var blitt gitt asylsøkere (POD 2004, s 32). Samme metode er imidlertid vanskeligere å benytte for siktelsene i 2010. Som nevnt i kapittel 3 er det to grunner til dette:

For det første er situasjonen for mobilitet over de europeiske grensene annerledes i dag. Vurderingen for 2001-undersøkelsen ble i hovedsak basert på at det også kom en rekke sesongarbeidere og andre besøkende fra de samme øst-europeiske landene som de fleste asylsøkere kom fra. Færre land har på samme måte en slik dobbel arbeids-og-asyl-relasjon til Norge i dag (det største unntaket er kanskje Russland) siden flere land har blitt innlemmet i EU. Men samtidig har åpnere grenser innen Schengen-området gjort at det er vanskeligere å ha oversikt over ikke-EØS-borgere (tredjelandsborgere) som oppholder seg i Norge. Som vist i kapittel 3 holder det altså ikke å ta høyde for

innvilgede visumsøknader fra de ulike landene til Norge, fordi man samtidig må regne med alle visumsøknader til alle andre Schengen-land. I tillegg kommer borgere av typiske asylsøkerland som er bosatt i Schengenområdet og dermed også kan reise fritt. Dette utgjør potensielt en nærmest ubegrenset gruppe.⁵⁴

For det andre innebærer den type vurdering som ble gjort for 2001-undersøkelsen, en antagelse om at kriminalitetsraten er noenlunde lik for alle grupper. Dette er ikke urimelig, men vil samtidig kunne føre til en sirkulær forklaring når vi skal gå videre til å anslå kriminalitetsratene for de samme gruppene (i kapittel 6). Det er derfor nødvendig å se på andre egenskaper knyttet til de siktede som kan indikere hvorvidt dette er personer som oppholder seg i landet på mer fast basis, eller kun er kortidsbesøkende. Og som nevnt vil derfor registrert bosted benyttes til dette formålet.

I tillegg skiller denne undersøkelsen av siktelsener seg for 2010 fra undersøkelsen av 2001 ved at det også er et mål å gi et anslag for kriminalitetsbidrag fra personer med ulovlig opphold. Dette gir nye utfordringer, siden asylsøkere og personer uten lovlig opphold er tett relaterte grupper. Det har blitt vanlig å anta at asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden også utgjør hoveddelen av personer med ulovlig opphold i Norge.⁵⁵ For det første har personer som søker asyl sjelden andre muligheter for opphold, og avslaget vil dermed gjøre oppholdet deres ulovlig etter oversteget utreisefrist. Samtidig vil personer uten lovlig opphold som blir pågrepet av politiet, ofte søke om asyl i et forsøk på å hindre utsendelse, i det minste så lenge søknaden behandles.

Vi antar derfor at kriteriene som avgrenser asylsøkere, ut fra statsborgerskap og folkeregistrering også kan anvendes for å identifisere personer med

ulovlig opphold.⁵⁶ Dette støttes av statistikk over utvisning på grunn av utlendingslovbrudd.⁵⁷ Fra dette kan man slutte at de 2,5 prosent som hittil er avgrenset, omfatter alle asylsøkere og personer med ulovlig opphold (unntatt EØS-borgere), i tillegg til en siste del bestående av utlendinger med besøksvisum eller annet lovlig opphold.

4.2.1 Asylsøkere bor i Norge...

Mens folkeregistrerte personer i siktelsesdataene vil ha informasjon om bostedskommune hentet fra folkeregisteret, vil ikke-folkeregistrerte personer få slik informasjon registrert av politiet etter beste evne. Som beskrevet i kapittel 3 har vi ikke hatt mulighet til å undersøke grunnlaget for politiets bostedsregistrering, men etter hva vi har fått opplyst vil asylsøkere i hovedsak bli registrert med en norsk bostedsadresse, enten ved et asylmottak eller en privat adresse, mens tilreisende med løse-tilknytning vil være registrert i statistikken med bosted i utlandet.⁵⁸ Som vi ser av Figur 8 under, stemmer dette overens med en antagelse om at en større andel av siktede statsborgere fra de 14 «store» asylsøkerlandene faktisk er asylsøkere, mens en mindre andel av dem fra de 66 mindre asylsøkerlandene er asylsøkere.⁵⁹ Trekker vi de med registrert bosted i utlandet vekk fra de 4 500 siktelsene mot ikke-folkeregistrerte fra typiske asylsøkerland, står vi igjen med rundt 2 500 siktelsener, som tilsvarer 1,4 prosent av totalen for 2010. Det er altså innenfor denne gruppen vi kan anta at asylsøkere i hovedsak befinner seg.

⁵⁴ Som vist i kapittel 3., innvilget norske myndigheter i 2009 og 2010 over 190 000 besøksvisum til statsborgere fra land her kategorisert som asylsøkerland. I alle Schengen-land samlet, ble det innvilget over ni millioner besøksvisum til denne gruppen statsborgere. Eksempelvis er det også bosatt over 90 000 afghanske, 190 000 irakiske, 125 000 Nigerianske, nesten en halv million russiske, enda fler serbiske og hele 1,4 millioner marokkanske statsborgere innenfor Schengenområdet. Alle disse kan potensielt havne i statistikken som siktede ikke-folkeregistrerte personer med statsborgerskap fra typiske «asylsøkerland», med fullt lovlig opphold og uten å ha søkt asyl i Norge.

⁵⁵ Zhang (2008) har antatt at to tredeler av personer uten lovlig opphold består av tidligere asylsøkere. Antagelsen er blant annet basert på andelen av utviste personer som tidligere har søkt asyl, en andel som fremdeles var høy ifølge UDIs årsrapport for 2011. Dette kan imidlertid være et resultat av at avviste asylsøkere er lettere for politiet å få tak i. Antagelsen gjenfinnes også i en rekke etnografiske studier som er gjort på utlendinger uten lovlig opphold i Norge og Norden, men disse studiene vil igjen være farget av tilgjengeligheten av avviste asylsøkere som bor på mottak (Fangen & Kjærre 2013, Øien & Sonsterudbråten 2011, Thomsen mfl. 2010, Khosravi 2006). Denne antagelsen er derfor ikke hevet over enhver tvil.

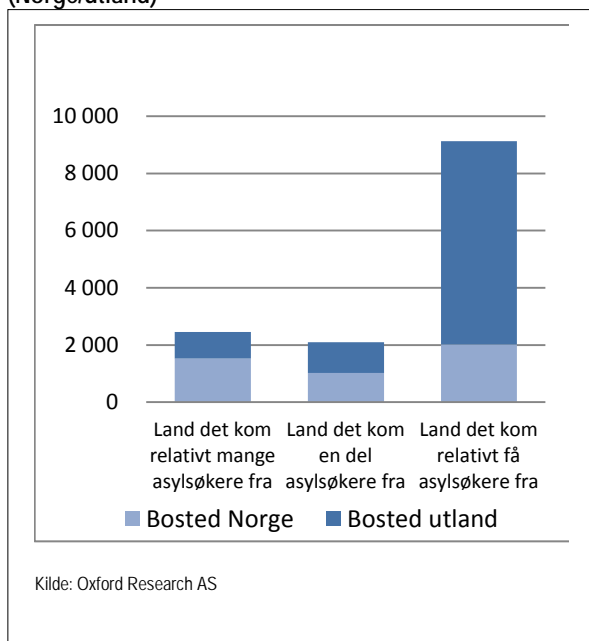
⁵⁶ Vel å merke når vi har tatt utgangspunkt i tredjelandsborgere, altså utelatt EØS-borgere fra definisjonen av ulovlig opphold.

⁵⁷ Kun 3 prosent av utvisningene for brudd på utlendingsloven i 2010 ble gitt til statsborgere fra ikke-asylsøkerland, hvorav flest siktelsener gjaldt borgere fra USA, Chile og Israel. Utvisning på grunn av utlendingsloven trenger heller ikke å bety at personen har hatt ulovlig opphold, men kan blant annet gjelde ulovlig arbeid.

⁵⁸ Vi har ikke hatt mulighet til å gå inn i konkrete straffesaker for å teste validiteten. Vi har i stedet hatt mulighet til å diskutere med ansatte innenfor politiet, som i stor grad har kunnet si seg enige i de generelle antagelsene våre.

⁵⁹ Det treffer også godt i forhold til ulikheter mellom de store asylsøkerlandene. Eksempelvis har siktelsener mot russiske statsborgere, et land med relativt mange besøks- og arbeidsvisum innvilget i Norge en høy andel med «bosted utland». Motsatt har siktelsener mot irakiske og Afghanske statsborgere, som er mer rendyrkede asylsøkerland, de høyeste andelen med registrert norsk bosted.

Figur 11: Siktelser mot ikke-folkeregistrerte i 2010, etter statsborgerskap (asylprofil) og registrert bosted (Norge/utland)



4.2.2 ...men det gjør også personer uten lovlig opphold.

Men selv om det er rimelig å anta at asylsøkere er registrert med bosted i en norsk kommune, er det antagelig ikke en klar avgrensning fra alle andre grupper. Først og fremst vil registrert bosted i Norge avgrense fra personer på korte midlertidige besøk i landet. Personer som søker om familiegjenforening fra Norge, eller som på andre måter er i en flytteprosess uten ennå å ha fått tildelt et fødselsnummer, vil også kunne registreres med bosted i Norge, men dette er antagelig en meget liten gruppe.⁶⁰ Mest relevant i denne sammenhengen er at tidligere asylsøkere som har fått avslag på søknaden, spesielt de som fortsatt bor på et mottak, mest sannsynlig vil bli registrert med bosted i Norge på samme måte som asylsøkere.

4.2.3 Hva vi vet og hva vi tror

For å oppsummere utgjør siktelser mot borgere av typiske asylsøkerland og som ikke er folkeregistrert i Norge 2,5 prosent. Vi vet dermed ganske sikkert at dette er en øvre grense for hvor mange av siktelsene i 2010 som ble gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold samlet. Videre antar vi, med

⁶⁰ Det samme gjelder personer som arbeider og bor delvis i Norge uten å være folkeregistrert her. Som Figur 8 over viser, er det over to tusen siktelser mot personer med statsborgerskap fra typiske ikke-asylsøkerland som har registrert bosted i Norge. Men slike tilfeller vil det sannsynlig være relativt få av for personer med statsborgerskap fra typiske asylsøkerland.

noe mindre sikkert grunnlag, at asylsøkere i hovedsak blir registrert med bosted i Norge i siktelsesstatistikken. På den andre siden vil ikke-folkeregistrerte med lovlig opphold (på besøksvisum, opphold i annet EØS-land eller lignende) fortrinnsvis være registrert med bosted i utlandet. Personer med ulovlig opphold vil, siden mange har bakgrunn som asylsøkere, bli registrert både med bosted i Norge og i utlandet, avhengig av det enkelte tilfellet. Mens 2,5 prosent av siktelsene utgjør et høyt anslag for asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold samlet, vil 1,4 prosent (de med registrert bosted i Norge) utgjøre et lavt anslag for denne gruppen samlet.

Et forslag til et mellomanslag vil derfor være at asylsøkere og personer uten lovlig opphold står for alle de 1,4 prosentene med registrert bosted i Norge, samt en del av de resterende 1,1 prosent med bosted i utlandet. Denne andelen kan vi videre anta at tilsvarer den andelen de med bosted i Norge utgjør av de 2,5. Antagelsen tar høyde for at det er en gjensidig relasjon mellom asylsøkere og personer uten lovlig opphold (avvist asylsøknad kan føre til ulovlig opphold og ulovlig opphold kan føre til asylsøknad). Det tentative mellomanslaget blir da at asylsøkere og personer uten lovlig opphold til sammen står for 2,0 prosent av siktelsene i 2010.⁶¹ De resterende 0,5 prosent av siktelsene mot utlendinger fra typiske asylsøkerland tilskrives dermed personer med lovlig opphold som ikke er asylsøkere. Det aller mest usikre momentet gjenstår imidlertid: å skille asylsøkere fra personer med ulovlig opphold. Her har vi lite å gå på annet enn for eksempel å skjele til de eksisterende danske og nederlandske statistikkene, hvor straffereaksjoner fordeler seg noenlunde likt mellom disse to gruppene.⁶² Hvis vi som i den danske statistikken antar at fordelingen er omtrent lik, blir andelene da som følger:

Andel siktelser mot asylsøkere: 1,0 % (1826 siktelser)

Andel siktelser mot tredjelandsborgere uten lovlig opphold: 1,0 % (1826 siktelser)

⁶¹ Gitt at A = Alle (uten FNR fra typiske asylsøkerland): 2,5 % - N = Med registrert bosted i Norge: 1,4 - U = Med registrert bosted i utlandet: 1,1%, så vil asylsøkere og tredjelandsborgere uten lovlig opphold til sammen utgjøre: $N + U \cdot (N/A)$. Siden N/A her blir $1,4 / 2,5 = 0,56$ blir utregningen videre: $1,4 + 1,1 \cdot 0,56 = 2,0$

⁶² Se tabeller i vedlegg 9.3. I den nederlandske undersøkelsen (Boom & al., 2010, tabell 2; Boom & al., 2006, tabell 2.13) utgjør gruppen uten lovlig opphold en noe større andel (1,2 % mot 0,9 % for asylsøkere) enn i den danske (begge grupper 0,5 %) (Danmarks statistik 2012, tabell 3.22). De danske og nederlandske tallene er imidlertid ikke produsert på samme måte, og tar utgangspunkt i ulike kriminalstatistikker og årganger.

Andel siktelsler mot andre ikke-folkeregistrerte (fra typiske asylsøkerland) med lovlig opphold: 0,5 % (879)

Slik sett har ikke andelen siktelsler mot asylsøkere økt nevneverdig fra 2001 til 2010. Det antas i stedet å ha vært en økning i siktelsler mot personer uten lovlig opphold. Tallene er også i overensstemmelse med undersøkelser gjort av journalister for senere år (2011-2013).⁶³ Som vi skal se i kapittel 6 vil et utgangspunkt i kriminalitetsratene fra den nederlandske undersøkelsen også gi en betydelig lavere andel for personer som venter på vedtak i asylsaken enn for personer uten lovlig opphold. En slik tentativ inndeling vil kunne settes opp for ulike lovbrudd eller ulike populasjoner (definert ved kjønn, alder eller statsborgerskap) eller ulike typer enheter (siktede, siktelsler). Men det må understrekes at inndelingen er basert på rimelighetsbetraktninger og ikke harde fakta. Poenget er at en inndeling må gjøres. Det vi er relativt sikre på, er at siktelsler mot asylsøkere og tredjelandborgere uten lovlig opphold samlet sett utgjør under 2,5 prosent, og sannsynligvis mer enn 1,4 prosent, av alle siktelsler for oppklarte lovbrudd i 2010. Og vi vet at denne andelen på en eller annen måte må deles opp mellom disse to gruppene. Mener man at asylsøkere står for en høyere andel må man samtidig anta at personer uten lovlig opphold står for en lavere andel, og omvendt. Dette «nullsumspillet» skal vi komme tilbake til i kapittel 6, hvor vi ser på mulige kriminalitetsrater for de to gruppene sammenlignet med den folkeregistrerte befolkningen.

4.3 Fra siktelsler til siktede

Hittil har vi gitt et anslag for asylsøkere og personer uten lovlig opphold sin andel av de enkelte *siktelsene*, som tilsvarer de enkelte lovbruddene registrert av politi og påtalemyndighet på en siktet person i løpet av året. Til sist i kapittelet kan det derfor være relevant å se på hvordan anslaget ser ut hvis vi holder oss til å telle *siktede enkeltpersoner*, en statistikk som ikke forelå for 2001-

⁶³ Journalister i Aftenposten har funnet at minst 321 av 8316 dommer ved Oslo tingrett ble gitt personer som oppga ha søkt asylsøkere eller som var tilknyttet et asylmottak (Aftenposten 3. sept. 2013: «[Over halvparten av de dømte, dømmes for narkolovbrudd](#)»). Det utgjør 3,9 prosent av dommene. Sett i forhold til at andelen for narkotikakriminalitet, gitt i kapittel 5, og lokaliseringen av dette markedet i Oslo, er dette helt i tråd med våre tall. Kanskje er endog Aftenpostens et noe lavt tall, når både asylsøkere og tidligere asylsøkere (med både opphold og avslag) er slått sammen i undersøkelsen, og slik sett er noe bredere enn for den 2,0 prosentandelen vi har funnet for hele landet. Når journalistene i metoderapporten for undersøkelsen (levret til Skup-prisen) sammenstiller sine tall med undersøkelsen for 2001 (Johansen & Foss 2014, s.6), er dette altså feil, gitt forskjellen i utvalget av saker. Tvert imot gir det grunn til å tro at det har vært liten endring også siden 2010.

årgangen. Siktede gir et mål på utbredelse av registrerte lovbrudd i den angitte gruppen heller enn å måle mengden av lovbrudd som personer i disse gruppene har begått (som kan være resultatet av noen veldig få og kriminelt aktive personer).⁶⁴

I 2010 ble det totalt registrert nærmere 84 000 siktede personer i ferdig etterforskede og rettskraftig avgjorte straffesaker. Tar vi utgangspunkt i den inndelingen vi hittil har gjort for å anslå hvem som kan antas å være asylsøkere eller personer uten lovlig opphold, finner vi at det samlet var 2345 siktede i denne gruppen. Det utgjør 2,8 prosent av de siktede. Altså har vi et høyt anslag for siktede som er høyere enn det for siktelsler. Dette betyr at siktelsene er spredt mellom flere antall siktede blant ikke-folkeregistrerte fra definerte asylsøkerland enn de er i den bosatte befolkningen. Dette er heller ikke så overraskende, med tanke på at denne gruppen består av en del personer som ikke oppholder seg i Norge i mer enn noen måneder, og derfor ikke har like lang tid til å utføre og bli tatt for flere lovbrudd som personer som stort sett befinner seg i landet. En mer skiftende populasjon gir høyere antall siktede enkeltpersoner. Det kan derfor argumenteres for at siktelsler er et mer «rettferdig» mål for sammenligning.

Ser vi kun på gruppen med registrert bosted i Norge, som vi har definert som det lave anslaget, finner vi imidlertid at denne andelen er like stor for siktede som for siktelsler, 1,4 prosent (1180 siktede i antall, se lengre ned). Det er naturlig nok siktede med bosted i utlandet som har færrest siktelsler per siktede person, i og med at disse kan antas å ha kortere opphold i landet, og som dermed trekker opp maksimumandelen for siktede asylsøkere og personer uten lovlig opphold. De ikke folkeregistrerte fra asylsøkerland med bosted i Norge ligner altså mer på den øvrige befolkninga.

Mellomanslaget for asylsøkere regnet fra den tidligere gitte modellen gir dermed en nesten like lav prosentandel, på 2,1 prosent, når vi teller siktede personer. Den tentative fordelingen mellom de relevante gruppene blir da som følger:⁶⁵

Andel siktede asylsøkere: 1,1 % (883 siktede)

⁶⁴ Som nevnt i kapittel 3 er det vel å merke større usikkerhet knyttet til å måle andelen av siktede enn av siktelsler, fordi enkeltpersoner ikke identifiseres i statistikken på samme måte for de med og de uten gyldig fødselsnummer (folkeregistrering).

⁶⁵ Alle tre kategorier summer ikke til 2,8 prosent pga. avrunding. Av samme grunn blir heller ikke asylsøkere og personer uten lovlig opphold til sammen 2,1 prosent.

Andel siktede uten lovlig opphold: 1,1 % (883 siktede)

Andel andre ikke-folkeregistrerte (fra typiske asylsøkerland) med lovlig opphold: 0,7 % (579 siktede)

Som påpekt tidligere, vet vi også at ikke-folkeregistrerte fra EU-land og andre land det kommer få asylsøkere fra, har en mye høyere andel siktede med bosted i utlandet. Dette gjenspeiles i at også disse utgjør relativt mange siktede

enkeltpersoner per siktelse. Totalt utgjør dermed ikke-folkeregistrerte nærmere en av ti siktede i Norge. Dette er en større andel enn det som utgjøres av siktede uten norsk statsborgerskap som er bosatt i landet.⁶⁶ Telles siktelser utgjør imidlertid bosatte utlendinger en større andel enn de ikke-bosatte.

Tabell 6: Siktelser og siktede i 2010, etter statsborgerskap og folkeregistrering (FNR), med høyt, lavt og mellomanslag for asylsøkere og personer uten lovlig opphold samlet sett

		Siktelser		Siktede	
Ikke-folkeregistrerte (uten FNR) fra typiske asylsøkerland	Alle bosted (høyt anslag)	4532	2,5 %	2345	2,8 %
	(mellomanslag)	3653	2,0 %	1766	2,1 %
	Bosted Norge (lavt anslag)	2536	1,4 %	1180	1,4 %
Ikke-folkeregistrerte (uten FNR) i alt		13 808	7,6 %	7 856	9,4 %
Folkeregistrerte uten norsk statsborgerskap		14 769	8,1 %	7 470	8,9 %
Folkeregistrerte med norsk statsborgerskap		153 344	84,3 %	68 309	81,7 %
Alle		181 921	100,0 %	83 635	100,0 %
Kilde: SSB/Oxford Research AS					

⁶⁶ jf. [Etterforskede lovbrudd 2010: Tabell 20](#)

Kapittel 5. Hva slags lovbrudd?

Hittil har vi sett på kriminalitet, ut fra siktelsesstatistikk, som et enhetlig fenomen. Som nevnt i innledningen er imidlertid kriminalitet en samlebetegnelse for en veldig lite enhetlig gruppe av handlinger, som til syvende og sist stort sett bare har til felles at de regnes som straffbare. I dette kapitlet vil vi se nærmere på de enkelte typer lovbrudd og lovbruddsgrupper. Hvis vi tar som utgangspunkt at asylsøkere begår 1 prosent av den registrerte kriminaliteten i Norge, sier det i seg selv lite hvis denne ene prosenten stort sett handler om grov vold. Og er det først og fremst snakk om brudd på utlendingsloven, kan det diskuteres hvorvidt dette er sammenlignbart med lovbruddene i den øvrige befolkningen overhodet.

Ulike lovbrudd innebærer handlinger som er problematiske på veldig ulike måter, og som kontrolleres strafferettslig i ulik grad og på ulikt vis. Vi skal ikke se direkte på ulikheter i reaksjoner her. Men ved å dele opp i konkrete lovbrudd blir det mulig å si noe indirekte om situasjonen til gruppene som her er i fokus og hvordan de blir kontrollert. Sentrale egenskaper ved de siktede, da avgrenset til kjønn og alder, vil ikke beskrives her, men gjøres rede for i neste kapittel.

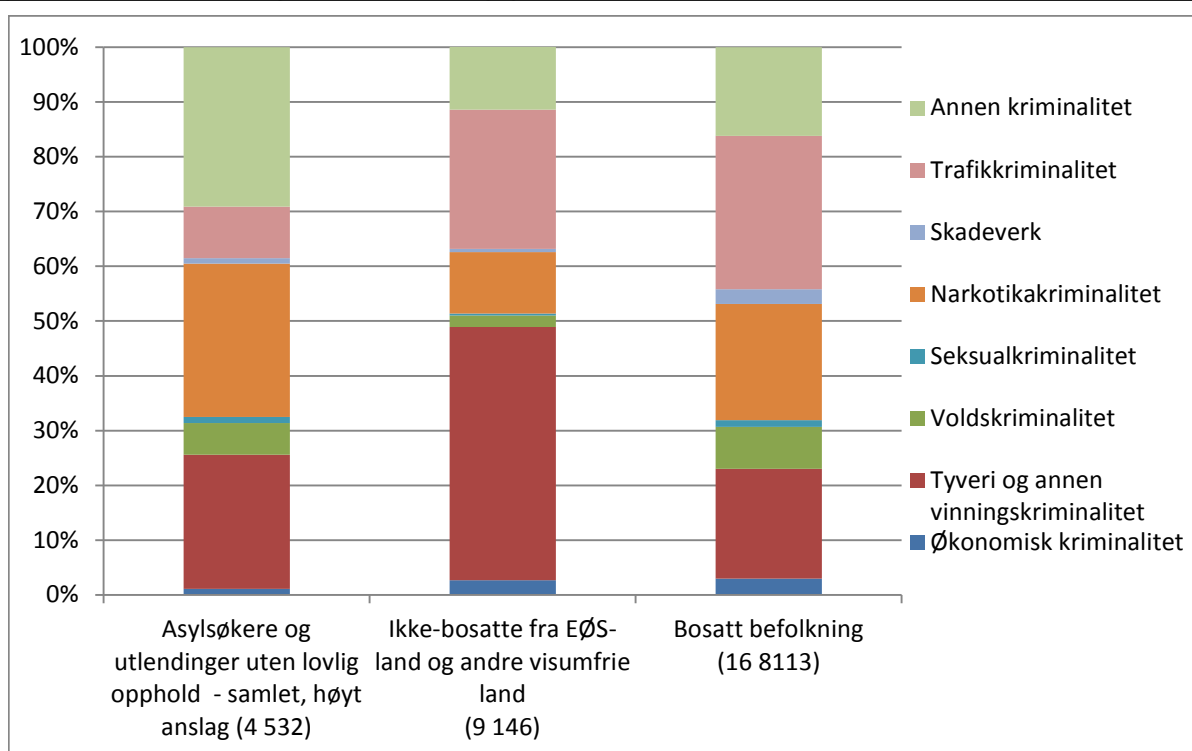
5.1 Befolkningsgrupper og kriminalitetsgrupper

For å kunne studere de enkelte lovbruddstypene vil vi fortsette å se på statistikk over *siktelses* framfor statistikk over *siktede personer*.⁶⁷ Vi tar utgangspunkt i de 4 500 siktelsene mot ikke-folkeregistrerte personer fra land hvor asylsøkere og personer uten lovlig opphold som oftest kommer fra (her kalt «asylsøkerland»). Som redegjort for i forrige kapittel, utgjør dette vårt høye anslag for siktelses gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold samlet.

Til å begynne med vil vi se på lovbruddsprofilen til denne gruppen, ut fra en grovsortering i ti lovbruddsgrupper, og sammenligne den med lovbruddsprofilen til den bosatte (folkeregistrerte) befolkningen.

⁶⁷ Siktede personer kan, som nevnt tidligere, ha blitt tatt for flere ulike lovbrudd og vil kun kategoriseres etter lovbruddet med høyest strafferamme (hovedlovbruddet), noe som vil «skjule» mange lovbrudd. Med siktelses kan vi studere det enkelte registrerte lovbruddet (se mer om dette i kapittel 3).

Figur 12: Lovbruddsfordeling for ulike befolkningsgrupper. Prosentandel av siktelser, 2010 .



Kilde: SSB/Oxford Research AS

I figuren over ser vi hvordan lovbruddene fordeler seg innenfor tre hovedgrupper. Som det framgår, er det for siktelsene mot gruppen med asylsøkere og personer uten lovlig opphold en noe lavere andel som gjelder vold enn for siktelsene mot personer i den registrerte befolkningen (5,8 prosent mot 7,7 i befolkningen). Og det samme gjelder i en beskjeden grad seksuallovbrudd (1,1 prosent mot 1,2 i befolkningen). Økonomisk kriminalitet, skadeverk og trafikkriminalitet er det spesielt lite av blant siktelsene mot denne gruppen (samlet sett 11 prosent mot 33 i befolkningen), mens det er større andeler for tradisjonell «vinningskriminalitet» (25 prosent mot 20 i befolkningen), narkotikalovbrudd (28 prosent mot 21 i befolkningen). Og spesielt mye er det av lovbrudd innen restgruppen av «annen kriminalitet» (29 prosent mot 16 i befolkningen), som innbefatter ulike ordenslovbrudd i tillegg til en rekke mer forvaltningsmessige lovbrudd, slik som brudd på arbeidsmiljøloven og utlendingsloven. Vi skal se nærmere på hver enkelt lovbruddsgruppe etter hvert i kapittelet her.

For siktelsene mot ikke-folkeregistrerte som ikke kan antas å være asylsøkere eller personer med ulovlig opphold, er det noen andre tydelige trekk. Av siktelsene mot disse personene, som i hovedsak

utgjøres av borgere fra EU- og Schengenland, er det klart flest siktelser (hele 46 prosent) for tradisjonelle vinningslovbrudd som tyveri. Det er også en god del siktelser for trafikklovbrudd (25 prosent), men desto lavere andel for narkotika, vold og seksualkriminalitet (14 prosent samlet). Bildet av «mobile vinningskriminelle» som den typiske EØS-lovbryteren kan altså delvis bekreftes, selv om mange av vinningslovbruddene her vil omfatte simple former for tyveri, ikke tunge innbrudd.⁶⁸ Denne gruppen er imidlertid ikke et tema for rapporten her, og vi vil derfor la dette ligge i den videre gjennomgangen.

⁶⁸ Mobile vinningskriminelle defineres av Kripas som «personer som ikke har fast opphold i Norge, og som begår vinningskriminalitet og annen grov kriminalitet med hele landet som nedslagsfelt.» Kripas kommenterer videre at «Det er utfordrende å operasjonalisere begrepet 'kriminelle personer som ikke har fast opphold i Norge'. Den mest nærliggende indikatoren finnes i straffesaksregisteret, der vi kan identifisere utenlandske statsborgere som er mistenkt, siktet eller dømt for vinningskriminalitet eller annen grov kriminalitet. Det gir imidlertid ikke svar på om de er bofaste i Norge eller ei.» Den operasjonaliseringen Kripas er ute etter samsvarer i stor grad med folkeregistrering, slik det er brukt i rapporten her, eventuelt med bosted utland som et tilleggskriterium. (Et annet problem er hvordan man operasjonaliserer «hele Norge som nedslagsfelt», [Kripas 2012](#), s.5)

5.2 Farlige eller utstøtte? Hva lovbruddene kan fortelle

I denne delen vil vi se på andelen av siktelsene for ulike lovbrudd som er blitt gitt til gruppen av asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Vi vil i figurer og tekst vise både *det høye anslaget* (alle siktelser mot personer med statsborgerskap fra typiske asylsøkerland som ikke er registrert med FNR i folkeregisteret), men også synliggjøre *det lave anslaget* (andelen av nevnte gruppe som er registrert med bosted i en norsk kommune). Derimot vil vi i mindre grad skille mellom asylsøkere og personer uten lovlig opphold, siden vi, som vist i forrige kapittel, har få holdepunkter for å gjøre det ut fra våre data. De vil her behandles som en gruppe samlet.

I tolkingen av lovbruddfordelingene er det viktig å ha i bakhodet hva kriminalstatistikk beskriver (jf. kapittel 3.2.). Registreringene i politiets registre er resultat av en rekke sammenflettede sosiale prosesser. Denne statistikken sier noe om hvilke personer og grupper som befinner seg i en situasjon hvor visse lovbrudd blir mulige og aktuelle (Skarøhamar 2003, Thorsen 2004) og der strafferettslig kontroll blir sett på som en aktuell reaksjon, vel så mye som den sier noe om den moralske og kulturelle balansen til den enkelte. Tallene sier heller ikke nødvendigvis noe om hvordan de fleste personer innenfor denne gruppen er, men kan likevel si noe om den situasjonen de lever i, og som muliggjør og sannsynliggjør forskjellige handlinger på ulikt vis.

5.2.1 Vinning: Lite hvitsnippkriminalitet, men mye tyvegods?

Av de nærmere 40 000 siktelsene for tradisjonelle eiendomslovbrudd i 2010 («annen vinningskriminalitet») ligger det høye anslaget for andelen gitt asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold samlet på 2,8 prosent, og det lave anslaget på 1,5 prosent.

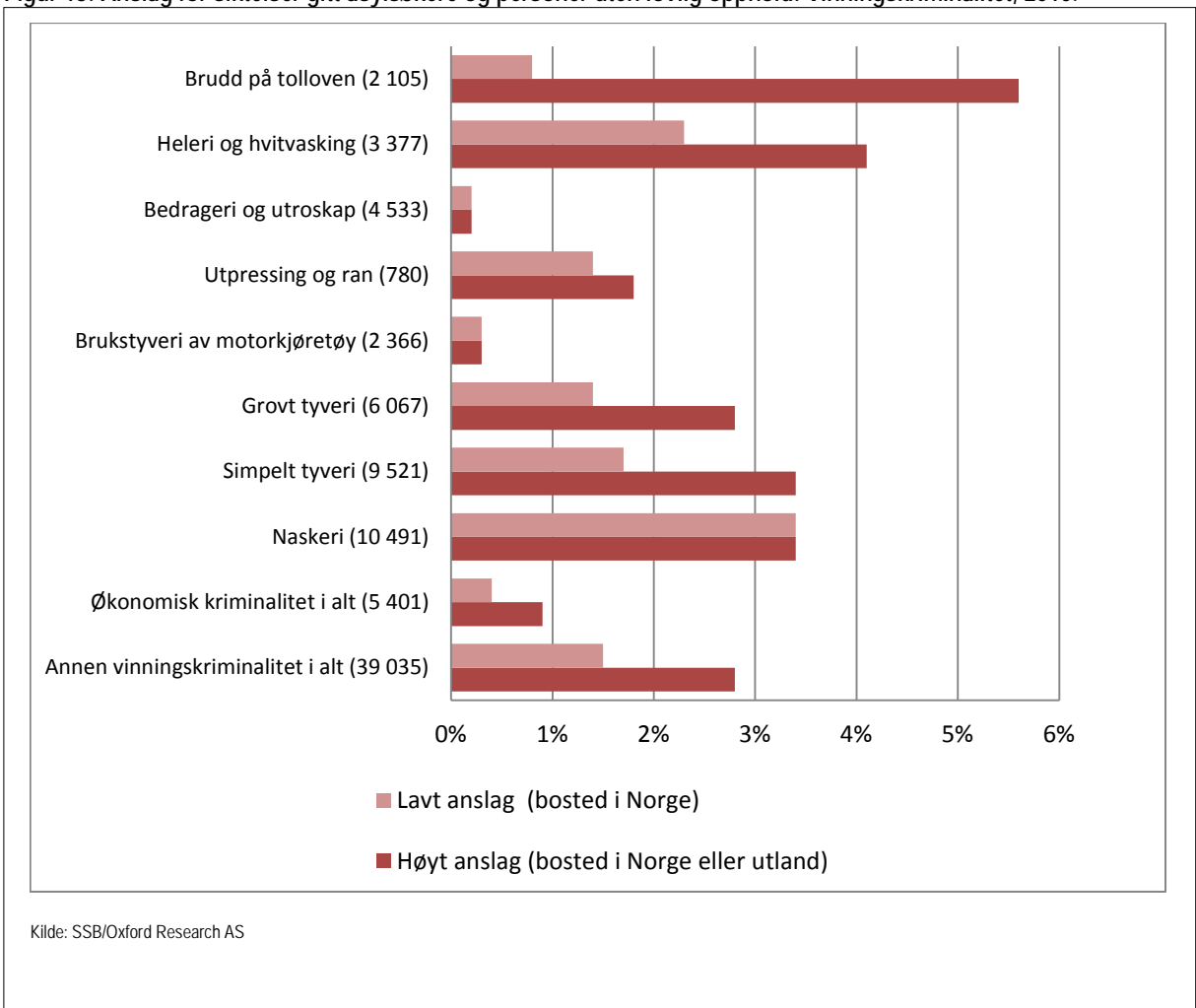
Det første å legge merke til videre, er at disse to gruppene står for en spesielt liten del av den økonomiske kriminaliteten. Av bedragerier og utpressing, står de for eksempel kun for to promille totalt. Derimot er andelen betydelig høyere for ulike former for tyveri og heleri. Men her er vel å merke spriket mellom det høye og det lave anslaget stort. Aller størst forskjell mellom anslagene er det for brudd på tolloven, typisk smugling, som dermed i større grad kan antas å være begått av personer som bare er på kortere lovlig opphold, uten å søke asyl. Av siktelser for naskeri, er derimot alle gitt til personer med bosted i Norge, og det lave anslaget dermed identisk med det høye. Slike mindre alvorlige butikktyerier er således den formen for vinningskriminalitet ved siden av heleri, der størst andel av siktelsene kan antas å være gitt asylsøkere og personer med ulovlig opphold.

Mye fordi tyverier ofte blir anmeldt til politiet av ofrene selv,⁶⁹ blir de fleste av slike anmeldelser henlagt.⁷⁰ Av de oppklarte lovbruddene kan det i stedet antas at kontrollapparatets fokus har en større betydning. I tillegg vil butikktyeri og naskeri ofte anmeldes av butikker (og deres sikkerhetsvakter) som har tatt personer «på fersk gjerning». Heleri vil også i stor grad avdekkes ved politiets ransaker og husundersøkelser.

⁶⁹ Jf. SSB, statistikk over [Ofre for anmeldte lovbrudd](#).

⁷⁰ Jf. SSB, statistikk over [Etterforskede lovbrudd](#). At det er mange anmeldte men uoppklarte saker for vinningslovbrudd, noe som gir politiet lav oppklaringsprosent i statistikken, betyr ikke at det nødvendigvis er større mørketall i forhold til siktelser for vinning enn for kriminalitet med høy oppklaringsprosent (eks. narkotika), bare at det er relativt mange saker som anmeldes.

Figur 13: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Vinningskriminalitet, 2010.⁷¹



⁷¹ Totalt antall siktelser for den enkelte type vinningskriminalitet står oppgitt i parentes.

5.2.2 Vold: I den lette eller tunge enden?

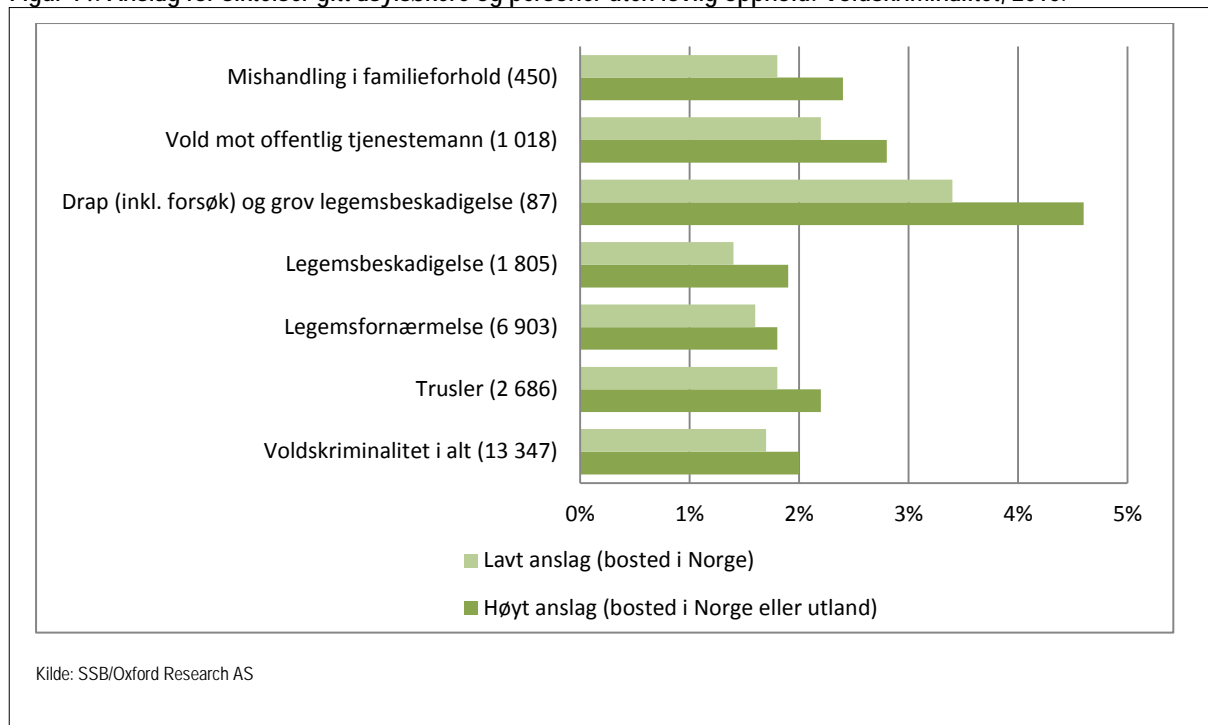
Det høye anslaget for andelen siktelsler mot asylsøkere og personer uten lovlig opphold, ligger på rundt 2 prosent av de rundt 13 000 siktelsene for voldskriminalitet i 2010. Dette er altså en lavere andel enn for kriminalitet generelt (2,5 prosent). Men samtidig utgjør de med registrert bosted en større andel, og det lavere anslaget ligger da på 1,7 prosent, som er høyere enn for annen kriminalitet (1,4 prosent).

Det store kvantum av siktelsler for vold som er gitt denne gruppen, gjelder trusler og mindre skadelig vold (legemsfornærmelser). Samtidig er det for de aller groveste og (potensielt) dødelige voldslovbruddene (drap og grov legemsbeskadigelse) en klart høyere andel av de oppklarte lovbruddene i 2010 som kan tilskrives gruppen. Her må det imidlertid tas høyde for at meget små tall kan gi store

utslag for enkelte år. Det er i antall snakk om høyst 4 av 87 siktelsler (4,6 prosent) for denne typen grove voldslovbrudd i den angitte åranggen.

Mens vold ofte anmeldes av ofrene selv, er også de oppklarte voldslovbruddene delvis et resultat av politiets inngripen i konflikter (og da gjerne i tilknytning til uteliv i helgene). Ser man på vold mot offentlig tjenestemann ligger anslagene for asylsøkere og personer uten lovlig opphold høyere enn for voldslovbrudd generelt. Men dette må også ses i lys av at personer med ulovlig opphold per definisjon har en større risiko for konflikt med politibetjenter enn andre grupper, som for eksempel i forbindelse med tvangsmessige uttransporteringer.

Figur 14: Anslag for siktelsler gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Voldskriminalitet, 2010. ⁷²



⁷² Totalt antall siktelsler for den enkelte type voldskriminalitet i 2010 oppgitt i parentes.

5.2.3 Seksuallovbrudd: Oftere overgrep mot voksne enn mot barn

Av de rundt 2 100 siktelsene for seksuallovbrudd oppklart i 2010, er høyst 2,3 prosent gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold, og 1,8 prosent hvis vi ser på det lavere anslaget basert på registrert bosted i Norge. Det er imidlertid store forskjeller for de ulike typene seksuallovbrudd. Den angitte gruppen står for opp mot hele 7 prosent av de oppklarte voldtektene, men samtidig under en halv prosent av de oppklarte tilfellene av «seksuell omgang med barn». For restgruppen av «annen seksuell omgang» er det ingen siktelsener gitt asylsøkere eller personer uten lovlig opphold.

For voldtekt er vel å merke det lavere anslaget på 4,2 prosent. Selv om dette er en liten del av det totale antallet oppklarte voldtekter i Norge, er det fremdeles en høy andel i forhold til de fleste andre lovbrudd, og som det vil framgå av kapittel 6, sannsynligvis en høy andel i forhold til antallet asylsøkere og personer uten lovlig opphold som befinner seg i Norge.

Et viktig stikkord her er imidlertid «oppklarte» lovbrudd, som er grunnlaget for siktelsesstatistikken her. Anmeldelser av seksuallovbrudd kommer i hovedsak fra ofrene selv (eller pårørende), og politiet har i enda mindre grad enn for andre lovbrudd mulighet for å gå ut og avdekke slike handlinger på egenhånd. For voldtekter antas gjerne at tilfeller politiet ikke får kjennskap til er langt flere enn de nærmere tusen voldtekter som årlig anmeldes på landsbasis.⁷³ Som politiets analytikere har påpekt, forteller disse sakene «antakelig mer om anmeldelsesadferd i befolkningen enn om hvordan resten av isfjellet som gjelder voldtekter ser ut» (Sætre & Grytdal 2011, s. 17). Kun et mindretall av sakene som anmeldes har også sterke nok bevis til at en antatt gjerningsperson siktes.⁷⁴ De tilfellene som når siktelsesstatistikken vil med andre ord være noen relativt få og spesielle saker.

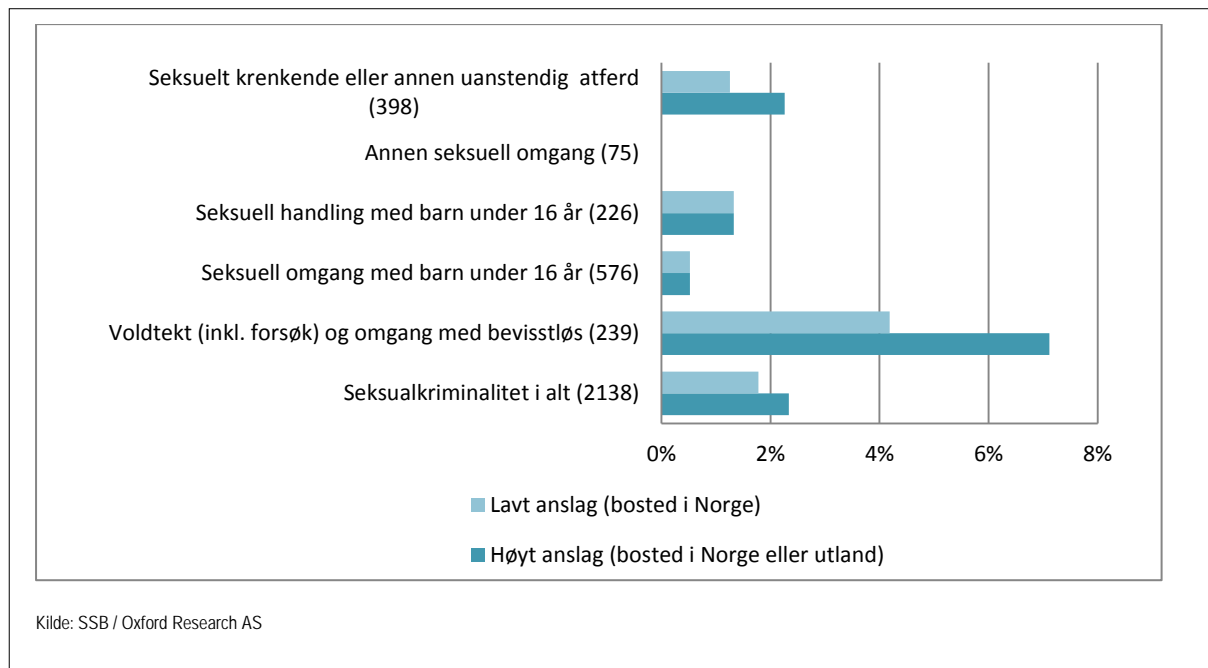
Betydningen av anmeldelsestilbøyelighet og oppklaring kan tilsvarende ha betydning for de lave andelen av siktelsener for seksuallovbrudd mot barn for den angitte gruppen. Den lave andelen kan ha en rekke forklaringer, men årsaken kan også ligge i at disse overgrepene i mindre grad blir anmeldt innen asylsøkemiljø enn blant den bosatte befolkningen. I en rapport fra Amnesty International (2008) undersøkte forfatterne vold mot kvinner i asylmottak. De poengterte at den psykososiale belastningen, i form av tap av status, mangel på privatliv, en livssituasjon preget av usikkerhet (etc.), kan utløse eller forsterke vold i nære relasjoner. Og det pekes på at flere kvinner er mindre tilbøyelige til å anmelde overgrep når familiens asylsøknad er under behandling. Selv om vi ikke kan si noe sikkert om dette, kan det antas også å gjelde overgrep mot barna.

Den spesielle livssituasjonen asylsøkere befinner seg i har altså ikke bare betydning for forekomsten av lovbrudd, men også for sannsynligheten for at et gitt lovbrudd ender med siktelse. Vi kan imidlertid ikke si med sikkerhet i hvilken retning dette slår ut. Lav anmeldelsestilbøyelighet for vold i nære relasjoner gjelder ikke bare for asylsøkere (Aas 2009), og i et asylmottak vil det også kunne finnes en økt mulighet for utenforstående til å få øye på og anmelde eventuelle overgrep.

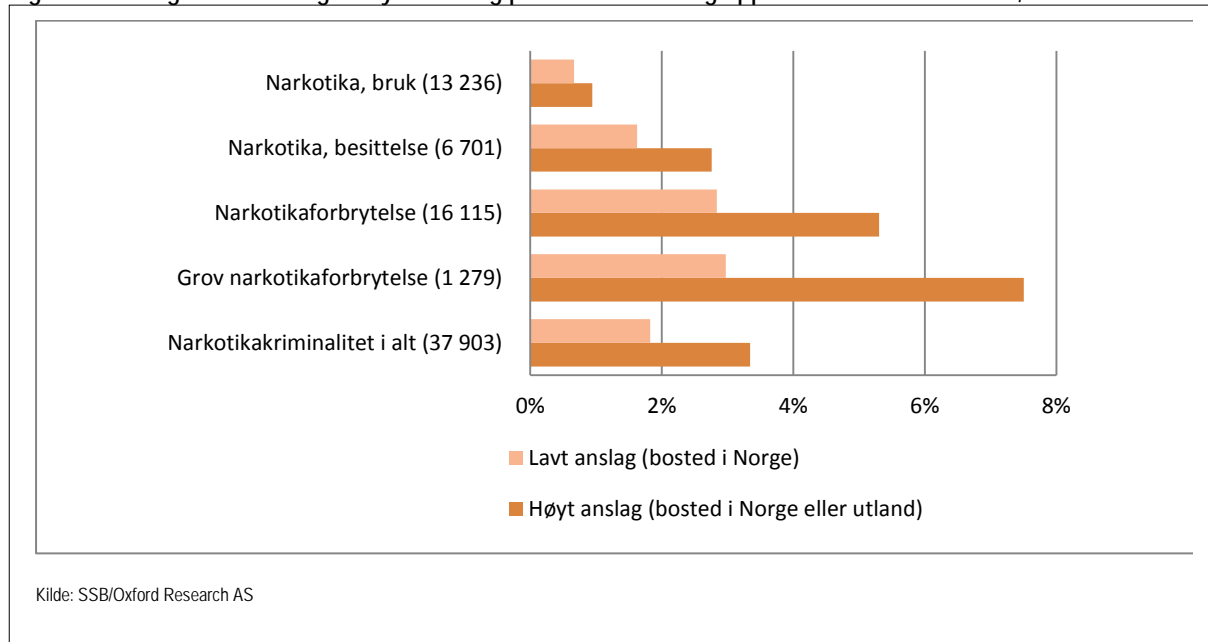
⁷³ Den eneste spørreundersøkelsen som har sett på dette har blitt gjort med et begrenset aldersutvalg av befolkningen i Oslo (Pape & Stefansen 2004).

⁷⁴ Jf. SSB, statistikk over [Etterforskede lovbrudd, tabell 2](#).

Figur 15: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Seksualkriminalitet, 2010.⁷⁵



Figur 16: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Narkotikalovbrudd, 2010.⁷⁶



⁷⁵ Totalt antall siktelser for den enkelte type seksualkriminalitet i 2010 oppgitt i parentes.

⁷⁶ Total antall siktelser for den enkelte type narkotikakriminalitet i 2010 oppgitt i parentes.

5.2.4 Narkotika: Stort sett omsetning

Av totalt 37 900 siktelsler for narkotikalovbrudd i 2010 var potensielt så mye som 3,3, prosent, altså rundt 1 300 siktelsler, gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Andelen av denne gruppen som har bosted i Norge, og dermed angir det lavere anslaget, utgjør imidlertid en betydelig mindre andel, på kun 1,8 prosent. Narkotikalovbrudd kan altså i større grad enn andre lovbrudd (med unntak av vinningslovbrudd) antas å bli begått av tilreisende, også med lovlig opphold, som ikke søker asyl i Norge.

Som det framgår av figur 13 er det tydelig høyere andeler for siktelsler som gjelder omsetning⁷⁷ enn siktelsler som gjelder eget bruk (inkludert besittelse).⁷⁸ Høyest andel er det for grove narkotikaforbrytelser, hvor det høye anslaget gitt asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold er på hele 7,5 prosent (som utgjør 96 siktelsler). Det lavere anslaget er imidlertid nesten likt som for de «vanlige» narkotikaforbrytelsene, på 3 prosent.

I skarp kontrast til seksuallovbruddene er antall registrerte narkotikalovbrudd nesten utelukkende påvirket av kontrollapparatets innsats. Antallet saker kan i stor grad knyttes til politiets aktivitet det gjeldende året. Spesielt for de store narkotikasakene vil også tollvesenets kontroll være viktig.⁷⁹

5.2.5 Trafikk: Uten lisens til å bryte loven

Trafikklovbrudd peker seg tydelig ut med en av de laveste andelen som kan antas å være begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Av nesten 50 000 siktelsler i 2010 ble anslagsvis mellom 0,7 og 0,9 prosent gitt til den definerte gruppen.

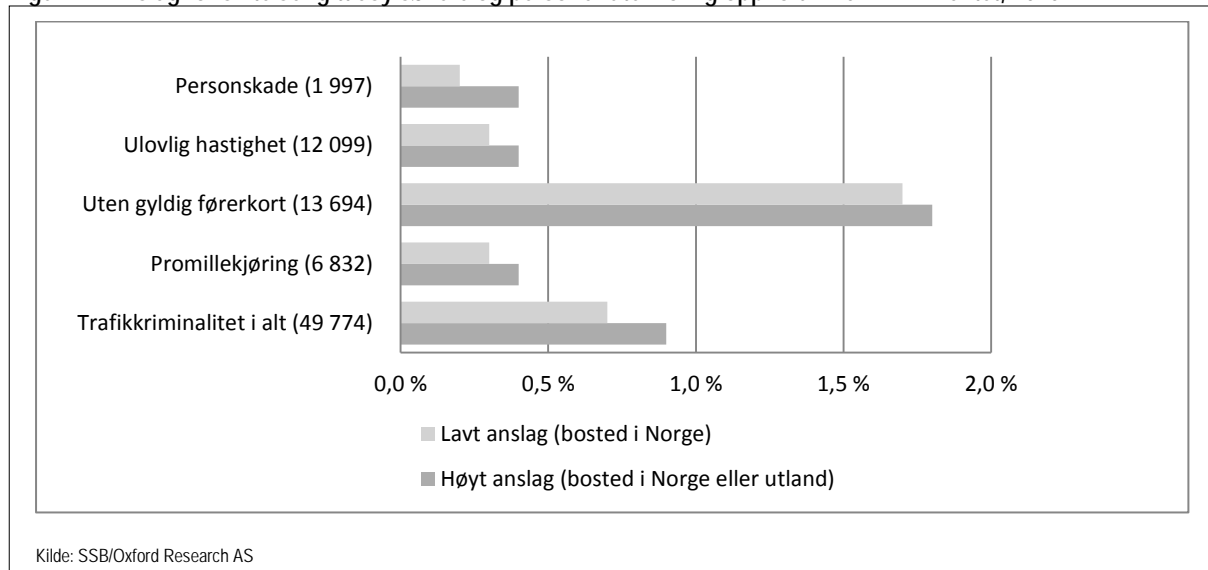
Tallene for registrerte trafikklovbrudd har også sterk sammenheng med omfanget av kontrolltiltak, men reflekterer i større grad et bredere oppsyn med den allmenne befolkningen enn av bestemte miljøer – blant annet gjennom automatiserte trafikkkontroller. I likhet med økonomisk kriminalitet må den relativt lave andelen trafikkiktelsler gitt asylsøkere og personer med ulovlig opphold nødvendigvis leses som betinget av mulighetene asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold har for å begå slike lovbrudd. Har man ikke bil eller førerkort, og for øvrig få muligheter for å få jobb innenfor transportyrker, vil naturligvis sjansen bli mindre for å begå og bli tatt for trafikklovbrudd. Det bekreftende unntaket finner vi i andelen tatt for kjøring uten gyldig førerkort, som rager med et toppanslag på 1,8 prosent.

⁷⁷ Som omsetningslovbrudd regnes «narkotikaforbrytelse» (strl. §162, 1. og 2. ledd) og «grov narkotikaforbrytelse» (strl. §162, 2. og 3. ledd)

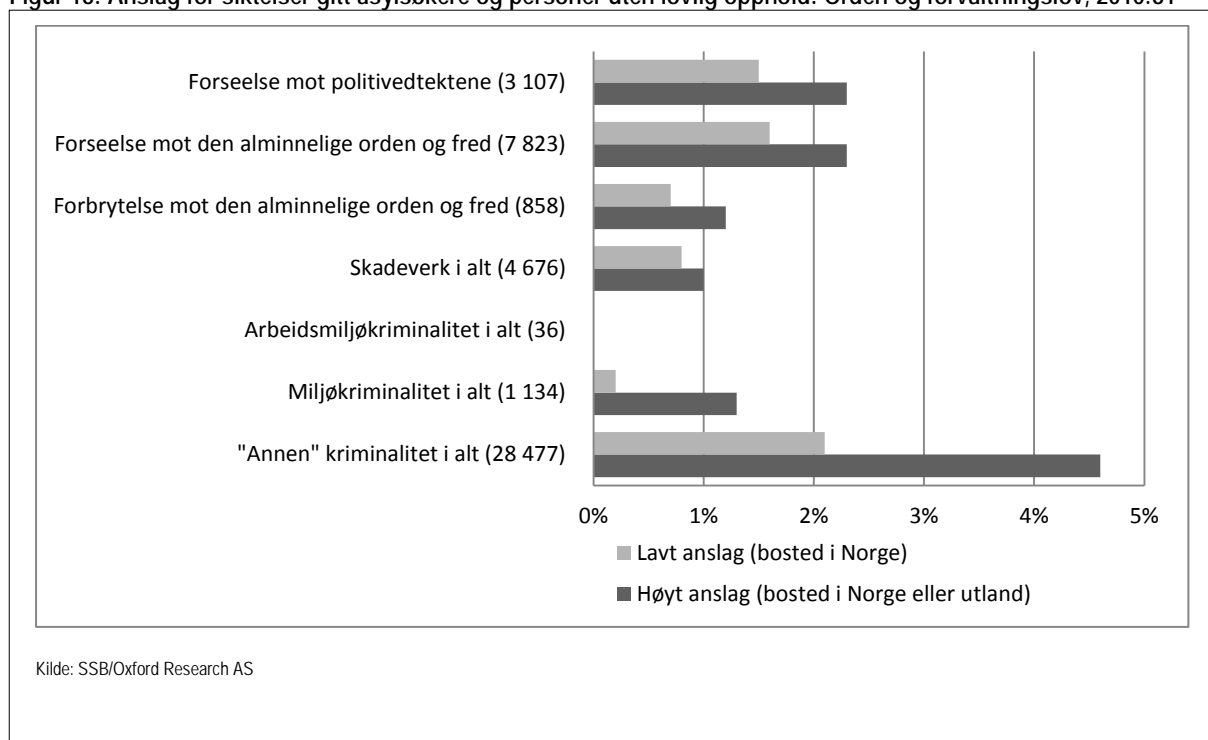
⁷⁸ «Bruk» og «besittelse» (som kun gjelder en til to brukerdoser i omfang) straffes etter legemiddelloven § 32, 2. ledd. Mindre omfattende narkotikaforbrytelser mot straffelovens §162 førsteledd, som erverv eller oppbevaring av mindre mengder stoff (over to brukerdoser) kan vel og merke også anses som bruksrelatert (jf. Riksadvokatens Rundskriv nr. 1/1998 av 30. oktober 1998 om narkotikasaker – kvantumets betydning for den rettslige bedømmelse og bruk av forelegg).

⁷⁹ Jf. [Tollvesenets beslagsstatistikk](http://www.toll.no) på www.toll.no.

Figur 17: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Trafikkriminalitet, 2010.⁸⁰



Figur 18: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Orden og forvaltningslov, 2010.⁸¹



⁸⁰ Totalt antall siktelser for den enkelte type trafikkriminalitet i 2010 oppgitt i parentes.

⁸¹ Totalt antall siktelser for den enkelte type «annen kriminalitet» i 2010 oppgitt i parentes.

5.2.6 Orden og forvaltningslovbrudd: Mest migrasjonsrelatert

Som vi så innledningsvis er andelen siktelsler mot ikke-folkeregistrerte fra typiske asylsøkerland relativt høy for den sammensatte gruppen av «annen kriminalitet», som utgjorde totalt 28 500 siktelsler i 2010. Vel å merke er det mange av disse som ikke har bosted registrert i Norge, og anslaget vårt for asylsøkere og personer uten lovlig opphold spriker derfor mellom 2,1 og 4,6 prosent.

Deler vi opp i de enkelte lovbestemmelsene er det videre tydelig at andelene siktelsler gitt den definerte gruppen ikke er spesielt høye for ordenslovbruddene, anslagsvis mellom 1,5 og 2,3 prosent. For særreguleringer som regulerer arbeidsgivere (arbeidsmiljøloven) finner vi talende nok ingen.

Vi ser derimot at andelen av siktelsene gitt personer som kan være asylsøker eller mangle lovlig oppholdsgrunnlag er ekstremt høye for lovbrudd som kan knyttes til migrasjon, innreise og opphold. «Benyttelse av falsk dokument», hvor denne gruppen kan ha blitt gitt opp mot 7,4 prosent (i antall 172) av siktelsene, kan for eksempel antas å gjelde falske ID-papirer.

Ikke uventet står gruppen av ikke-folkeregistrerte fra asylsøkerland for en hoveddel av siktelsene for

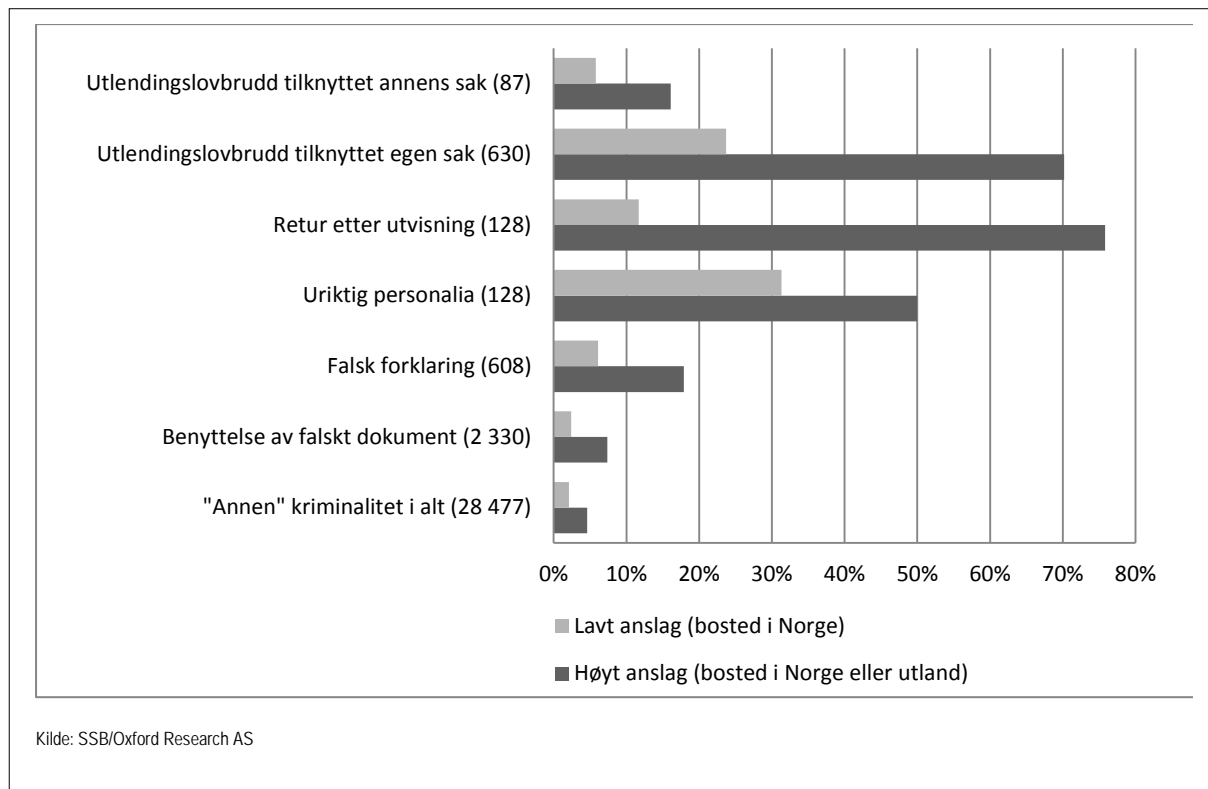
brudd på utlendingsloven (rundt 70 prosent av de som gjelder lovbrudd knyttet til egen oppholdssak). Det noe mer uventede er at disse siktelsene i relativt liten grad er rettet mot personer uten registrert bosted i Norge (kun 24 prosent av lovbruddene i egen sak). Straffeløse for utlendingslovbrudd rammer altså sjeldnere personer som kan antas å være eller ha vært asylsøkere enn andre ikke-folkeregistrerte fra de samme landene.

Hvis dette stemmer kan en mulig forklaring være at straffeforfølgelse for utlendingslovbrudd kun anses aktuelt fra politiets ståsted i de tilfeller der personen har liten (eller lite ønske om) tilknytning til Norge. Utlendingsrettslige sanksjoner som innreiseforbud og uttransportering vil nemlig da ha mindre virkning, og straffesakssporet bli mer aktuelt. Politiet har i utgangspunktet mulighet til å følge både det strafferettslige og det utlendingsrettslige sporet ved avdekking av utlendingslovbrudd. I praksis er det imidlertid et spørsmål om ressurser og hensiktsmessighet.⁸² Straffeløse for utlendingslovbrudd må altså ses i en kontekst hvor forvaltningsmessige reaksjoner vil kunne anses vel så egnede ut fra praktiske hensyn (fj. Aliverti 2013).⁸³

⁸² For en afghansk statsborger med permanent oppholdstillatelse og registrert bosted i Sverige vil antageligvis et utvisningsvedtak ha mindre betydning, mens en straffeforfølgelse vil kunne anses som mer avskrekkende. Motsatt vil en afghansk statsborger som har fått avslag på asylsøknaden men registrert bosted på et norsk asylmottak, i politiets øyne være viktigst å få uttransportert og utvist, mens en straffeforfølgelse vil kunne anses som mindre prekært.

⁸³ Dette er også gjeldende retningslinjer i henhold til Politidirektoratets veileder for utlendingsaker, hvor det opplyses at: «Når det foreligger brudd på utlendingsloven viser vi til riksadvokatens generelle uttalelse om at straffbare forhold i tilknytning til forvaltningsaken som hovedregel bør få sin løsning i forbindelse med den forvaltningsmessige behandling av saken. Utvisning og/eller tilbakekall av gitt tillatelse vurderes før eventuell strafferettslig forfølgning.» (POD 2010, s.35). Riksadvokatens retningslinjer i brev av 1.12.2008 åpner imidlertid for økt bruk av straff i utlendingsaker når det er gjort bruk av uriktig identitet, brutt innreiseforbud (utvisning), ved langvarig ulovlig opphold og arbeid m.m (POD 2010, vedlegg 9A).

Figur 19: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: migrasjonsrelaterte lovbrudd. 2010.⁸⁴



⁸⁴ Totalt antall siktelser for den enkelte type migrasjonsrelatert kriminalitet i 2010 oppgitt i parentes. «Uriktig personalia» gjelder brudd på strl §333, «Retur etter utvisning», strl. §342 (samme forhold vel å merke mulig å straffe under utlendingsloven), «Utlendingslovbrudd tilknyttet egen sak» gjelder her utl. §108, 1. og 2. ledd, mens «Utlendingslovbrudd tilknyttet annens sak» gjelder utl. §108, 3.-5. ledd.

5.3 Høyere andel for grovere lovbrudd?

Hva bør telle med i en oversikt over kriminalitet begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold? Og er denne gruppens lovbrudd av en grovere art enn andres? Som vi har sett i dette kapitlet er det store forskjeller mellom ulike lovbruddsgrupper, og mellom ulike undertyper. For noen spesielt grove lovbrudd, som drap, voldtekt og narkotikahandel, kan andelen til den studerte gruppen se ut til å være høyere enn for siktelsener generelt. Men det er også tegn til at andelen er høyere for det store kvantum av simple volds og tyverier/naskeri. Og for enkelte grove lovbrudd, som overgrep mot barn og økonomisk kriminalitet, er også andelen betydelig lavere enn for lovbrudd generelt. I tillegg står gruppen for en betydelig del av utlendingslovbruddene og andre migrasjonsrelaterte lovbrudd.

Vi har i siktelsesdataene ingen fignadert inndeling av lovbruddenes grovhet, eller noen mulighet til å se på den faktiske utmålte straffen. Men det er mulig å gjøre noen grove sorteringer ut fra enkle lovbruddsinndelinger. En sortering er å kun se på forbrytelser, som er lovbruddene med generelt høyere strafferamme og en mer omfattende påtalebehandling. På denne måten vil også de fleste migrasjonsrelaterte lovbrudd bli holdt utenfor sammenligningen, siden dette er lovbrudd som norske statsborgere ikke kan begå nettopp i kraft av sitt statsborgerskap.⁸⁵

Av de 182 000 siktelsene registrert i 2010 gjaldt i overkant av 93 000 forbrytelser. Andelen siktelsener som kan antas å være gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold ligger høyere for forbrytelser enn for forseelser. For forbrytelser var det høye anslaget for gruppene samlet 2,9 prosent og det lavere anslaget 1,6 prosent. Dette er altså høyere andeler enn for samtlige lovbrudd. Hovedårsaken er at selv om de migrasjonsrelaterte lovbruddene er trukket fra, er nemlig også trafikkforseelser trukket fra. Og som vist er anslaget for siktelsener etter trafikklovbrudd gitt til den studerte gruppen signifikant lavere enn anslaget for snittet (om enn overlappende).

Videre kan det hevdes at spesiallovgivning generelt bør holdes utenfor. For det første fordi det omfat-

ter en del lovbrudd som i allmenn forstand ikke oppfattes som kriminalitet. For det andre fordi det omfatter andre typer lovbrudd som på samme måte som utlendingslovbrudd knytter seg til bestemte stillinger eller juridiske statuser. Det mest iøynefallende eksempelet er lovbrudd knyttet til statsborgerlige plikter, slik som militærtjeneste.

Den enkleste måten å skrelle bort slike lovbrudd på, er kun å se på brudd på straffeloven, som utgjorde 70 000 siktelsener i 2010. Dette vil omfatte lovbrudd de fleste tenker på som tradisjonelle kriminalitetstyper og utgjør de lovbruddene det i praksis gis fengselsstraff for: Ni av ti som settes inn i norske fengsler soner for forbrytelser mot straffeloven (de resterende 11 prosentene i hovedsak for trafikklovbrudd).⁸⁶ Avgrensner vi oss til disse lovbruddene vil det høye anslaget for siktelsener mot asylsøkere og personer med ulovlig opphold samlet være 3,3 prosent, og det lave anslaget 1,8 prosent. Tar vi utgangspunkt i et mellomanslag og deler det likt mellom asylsøkere og personer uten lovlig opphold (jf. kapittel 4), vil da andelen for hver av gruppene bli på 1,3 prosent.⁸⁷

Årsaken til den høyere andelen for forbrytelser mot straffeloven enn for forbrytelser generelt ligger vel og merke først og fremst i at narkotikaforbrytelser mot legemiddeloven (bruk og besittelse) blir holdt utenfor. Som vi så tidligere lå anslagene for asylsøkere og personer uten lovlig opphold klart lavere for disse bruksrelaterte narkotikaforbrytelserne enn for andre narkotikaforbrytelser.

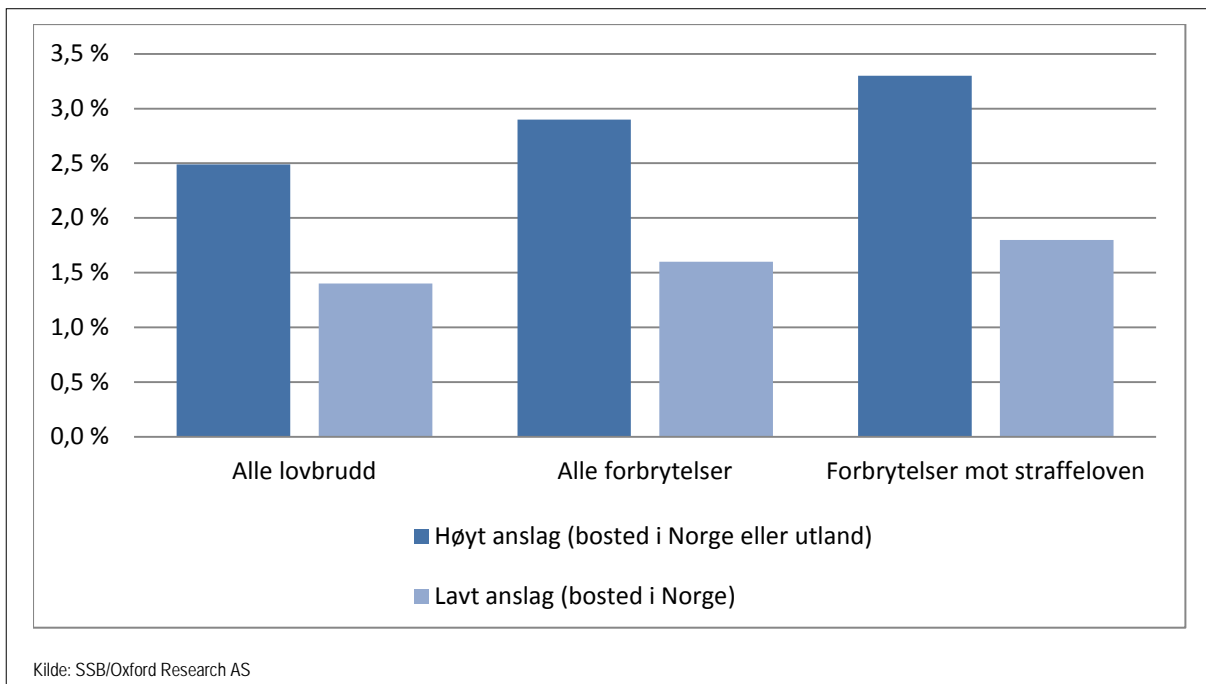
Slik kan det antas at de lovbruddene denne gruppen blir tatt for generelt er av en grovere art enn de den øvrige befolkningen blir tatt for. Men dette handler i hovedsak om en større andel for narkotikaomsetning, ikke nødvendigvis grovere lovbrudd generelt. Hvor stor andel man ender opp på er altså tydelig avhengig av hvilke lovbrudd man ser på, også innenfor de store hovedkategoriene. Vi vil i neste kapittel derfor fortsette å se på samtlige lovbrudd under ett, da dette fanger opp det større og mer helhetlige bildet av ulike former og alvorlighetsgrader av kriminalitet og kontroll.

⁸⁵ Fram til 2010 var det vi har kalt «utlendingslovbrudd tilknyttet egen sak» (som vil si 1. og 2. ledd i utlendingslovens § 108) utelukkende en forseelse. Etter det som ser ut til å ha vært en glipp under en lovendring, ble det som tidligere var første ledd i § 108, flyttet til andre ledd, uten at (det da nye) syvende ledd fikk endret formuleringen om at «overtrudelse av første ledd regnes som forseelse». (Se [Prop.30 L \(2009-2010\)](#)).

⁸⁶ SSB (2013) [Fengslinger 2011, Tabell 5](#).

⁸⁷ Holder vi bruk av falske dokumenter utenfor, som kan anses som et migrasjonsrelatert lovbrudd men samtidig er en forbrytelse mot straffeloven, ligger det høye anslaget noe lavere (3,1 prosent) men det lavere, bostedsrelaterte anslaget likt (1,8), og middelanslaget for hver av gruppene dermed også likt etter avrundning (1,3).

Figur 20: Anslag for siktelser gitt asylsøkere og personer uten lovlig opphold: Grovhetskategorier. 2010



Kapittel 6. Befolkningstrekk og kriminalitetsrater for asylsøkere og personer uten lovlig opphold

I dette kapitlet skal vi søke å beregne asylsøkeres registrerte kriminalitetsrate, det vil si hvor stor andel av asylsøkere bosatt i Norge innen et visst tidsrom som har begått lovbrudd de er registrerte for. Dette sees i forhold til raten for den bosatte befolkningen. Vi kan slik forsøke å svare på om asylsøkere i snitt er mer eller mindre kriminelt belastet enn øvrige innbyggere i Norge.

På samme vis skal vi søke å finne kriminalitetsratene til utlendinger uten lovlig opphold. Vi ser videre på dette kriminalitetsbildet i forhold til gruppens alders- og kjønns sammensetning.

Men først viser vi hvordan anslaget for de to gruppens kriminalitetsrater henger sammen. Vi starter på denne måten fordi det estimatet vi er sikrest på, er andelen av kriminaliteten som de to gruppene til sammen er registrert med. Med dette som utgangspunkt begynner vi den vanskelige jobben med først å finne den samlede størrelsen på de to gruppene, for deretter å prøve å fordele kriminaliteten på dem.

Siden vi her ser på kriminalitetsrater i forhold til befolkningsgrupper, vil vi i dette kapitlet ta utgangspunkt i statistikk over *siktede personer* i 2010 heller enn siktelser for de enkelte lovbruddene.⁸⁸

6.1 Samlet bilde for de to gruppene

Vi har en samlet populasjon bestående av asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold. I sum fant vi (i kapittel 4) at de står for om lag 2,1 prosent av alle siktede personer for lovbrudd rettskraftig avgjort i 2010, det vil si rundt 1750 siktede personer av 83 600 totalt.

Hvor stor samlet befolkningsgruppe må vi fordele denne kriminaliteten på? Vi er rimelig trygge på antallet asylsøkere. De utgjorde i perioden 2008-2010 et vektet gjennomsnitt på 14 600 personer. Langt mer komplisert

⁸⁸ Som vi så i kapittel 4 lå den antatte andelen asylsøkere og personer uten lovlig opphold så vidt høyere for siktede enn for siktelser. Hadde vi benyttet statistikk for siktelser i stedet ville ratene altså blitt noe lavere. Forskjellen er imidlertid liten i det middelsanslaget vi her går ut fra (noe større med utgangspunkt i det høye anslaget og ingen forskjell for det lave anslaget). Så lenge vi kun ser på alle lovbrudd samlet, vil heller ikke sorteringen etter hovedlovbrudd være noe problem. Det kan også argumenteres for at antall *siktede personer* gir et bedre grunnlag for å diskutere utbredelse av kriminell belastning i den angitte befolkningsgruppen. *Siktelser* vil heller gi et bilde av totalt omfang av lovbrudd knyttet til gruppen, som kan bli drevet opp av enkeltpersoners kriminelle aktivitet. Til sist er også tilgangen til allerede publisert statistikk over siktede bedre enn for siktelser, noe som gjør sammenligningen med bosatt befolkning enklere å gjennomføre.

er det å finne størrelsen på gruppen av utlendinger uten lovlig opphold:

En tilnærming er tidligere gjort av SSB (Zhang 2008) som også tok utgangspunkt i tredjelandsborgere (dvs. EØS-borgere og borgere av visse andre land med visumfrihet holdt utenfor). Anslaget hadde en meget betydelig usikkerhetsvariasjon (mellom 10 000 og 30 000 i 2006). UDI har revidert Zhangs anslag med utgangspunkt i nye data for vår aktuelle periode, med noen mindre modifikasjoner.⁸⁹ For de aktuelle årene 2008-2010 ser anslagene slik ut:

Tabell 7: Øvre, nedre og middels estimat for populasjonen av personer uten lovlig opphold. Gjennomsnitt for starten og slutten av året,⁹⁰ og tidsvektet anslag for sammenligning med siktedestatistikk.⁹¹ (Avrundet).

År	Nedre anslag	Middels anslag	Øvre anslag
1.1.2008-1.1.2009	13 300	23 900	44 200
1.1.2009.-1.1.2010	16 100	28 200	51 300
1.1.2010-1.1.2011	20 900	35 400	62 800
Vektet for siktede 2010	18 100	31 200	56 000

Kilde: UDI 2013/Zhang 2008

Hvis vi vekter anslagene for de tre årene i forhold til når lovbruddene antagelig er begått (tilsvarende beregning for asylsøkerbefolkning, se kapittel 3.2.), får vi således et middelanslag på 31 200.

Vi er i tvil om estimatet for populasjonen av utlendinger uten lovlig opphold. Gjennom korrespondanse per epost kommenterer for eksempel ansatte ved Politidirektoratet de reviderte anslagene slik:

"Vi vil derfor antyde en betydelig tvil om estimatet for populasjonen av utlendinger uten lovlig opphold. Poli-

⁸⁹ Beboere i mottak er trukket ut av beregningen. Dermed reduseres intervallet noe sammenliknet med hva det ville vært hvis disse inngikk.

⁹⁰ Gjennomsnitt av estimert antall forventet ved starten av året og ved starten av påfølgende år er benyttet i henhold til oppsett brukt for beregning av årsgjennomsnitt for asylsøkerbefolkningen (kapittel 3.2.4). Da modellen for estimatet (Zhang 2008) tar utgangspunkt i forløpsdata fra året i forkant av estimatstidspunkt (2005 data benyttet for estimat per 1.1.2006) vil det si at forløpsdata for 2007 og 2008 er benyttet for 2008-snittet brukt her, osv.

⁹¹ Tidsvektingen er som for asylsøkerbefolkningen gjort ut fra antagelsen om at omtrent 50 % av lovbruddene var begått samme år som de ble rettskraftig avgjort (2010), 35 % ett år før (2009), og 15 % to år før (2008).

direktoratets representant i referansegruppen gir uttrykk for at estimatene fremstår som svært høye. Dette er grupper som kan bevege seg rimelig fritt innenfor Schengen-området. Politiets utlendingsenhet opererer med et aktuelt anslag på 13 000 utreisepliktige asylsøkere (inkludert de asylsøkere med avslag som bor på mottak). Hvis vi antar at denne gruppa utgjør to tredjedeler av dem uten lovlig opphold (slik estimatet tilsier), får vi et anslag som ligger nært minimumsanslaget til Zhang/UDI."

Vi har også kontaktet NOAS (Norsk forening for asylsøkere), som har en betydelig kontaktflate mot den aktuelle gruppen. Her anslår man gruppen til å være i størrelsesordenen 5 000 til 10 000, mye støttet av politiopplysninger fra det aktuelle tidspunktet (2010) og gjengitt i Aftenposten⁹². I tillegg har vi kontaktet Kirkens Bymisjon som har et helsetilbud til den aktuelle gruppen. Her har man ikke noe grunnlag for et anslag over antallet utlendinger uten lovlig opphold⁹³.

Tvilen blir også styrket av at tallene særlig har økt fra 2006 til 2010 og 2011 på grunn av en mer enn dobling av antall utvisninger. Utvisninger utgjør de sentrale grunnlagsdata for å si noe om populasjonen av personer uten lovlig opphold, og politiet har i løpet av perioden vi her ser på innskjerpet rutine for opprettelser av utvisningssaker. På denne måten bidrar endringen i en administrativ kontrollrutine til flere utvisningssaker, og dermed også et høyere estimat for antall personer uten lovlig opphold, samtidig som vi ikke helt kan utelukke at antall utvisninger også avspeiler at en større andel utlendinger uten lovlig opphold faktisk oppholder seg i landet.⁹⁴

På basis av antallet asylsøkere og revidert estimat for antallet utlendinger uten lovlig opphold, vil anslagene

for totalpopulasjonen av asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold variere slik:

Tabell 8: Totalpopulasjon av asylsøkere og utlendinger. Forskjellige alternativer

Anslag	Asylsøkere	Utlendinger uten lovlig opphold	Samlet
Lavt	14 600	18 100	32 700
Middels	14 600	31 200	45 800
Høyt	14 600	56 000	70 600

Kilde: Oxford Research AS

Ut fra disse anslagene har vi altså følgende alternativer for å estimere raten for siktede i den samlede gruppen:

Tabell 9: Ulike anslag for siktede per 1000 asylsøkere og personer med ulovlig opphold samlet.

	Asylsøkere og personer uten lovlig opphold i Norge, samlet.			Bosatt befolkning i Norge
	Høyest mulig rate	Antatt rate	Lavest mulig rate	
	Høyt anslag for siktede / Lavt anslag for befolkning uten lovlig opphold	Middels anslag for andel av siktede / Lavt anslag for befolkning uten lovlig opphold	Lavt anslag for andel av siktede / Høyt anslag for befolkning uten lovlig opphold	
Siktede per 1000 i befolkning	72	54	17	16

Kilde: UDI/Zhang/SSB/Oxford Research AS

Dette regnestykket forteller oss minst to ting: Variasjonen i registrerte lovbrudds og lovbrytterater varierer kraftig i forhold til hvilke estimater vi velger. Og: Jo høyere vi antar at antallet utlendinger uten lovlig opphold er, jo lavere blir deres lovbrudds- og lovbrytterate, og for det høyeste anslaget for antallet i populasjonen, blir raten ikke på langt nær så mye høyere enn for gjennomsnittsbefolkningen som man kunne forvente ut fra demografien.

Vi har ovenfor sagt at vi fester størst lit til det laveste anslaget for antall utlendinger uten lovlig opphold. Med dette utgangspunktet får den samlede gruppen av asyl-

⁹² <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Norge-far-ikke-sendt-ut-mange-nok-5332997.html#.U94a36M4XIU>

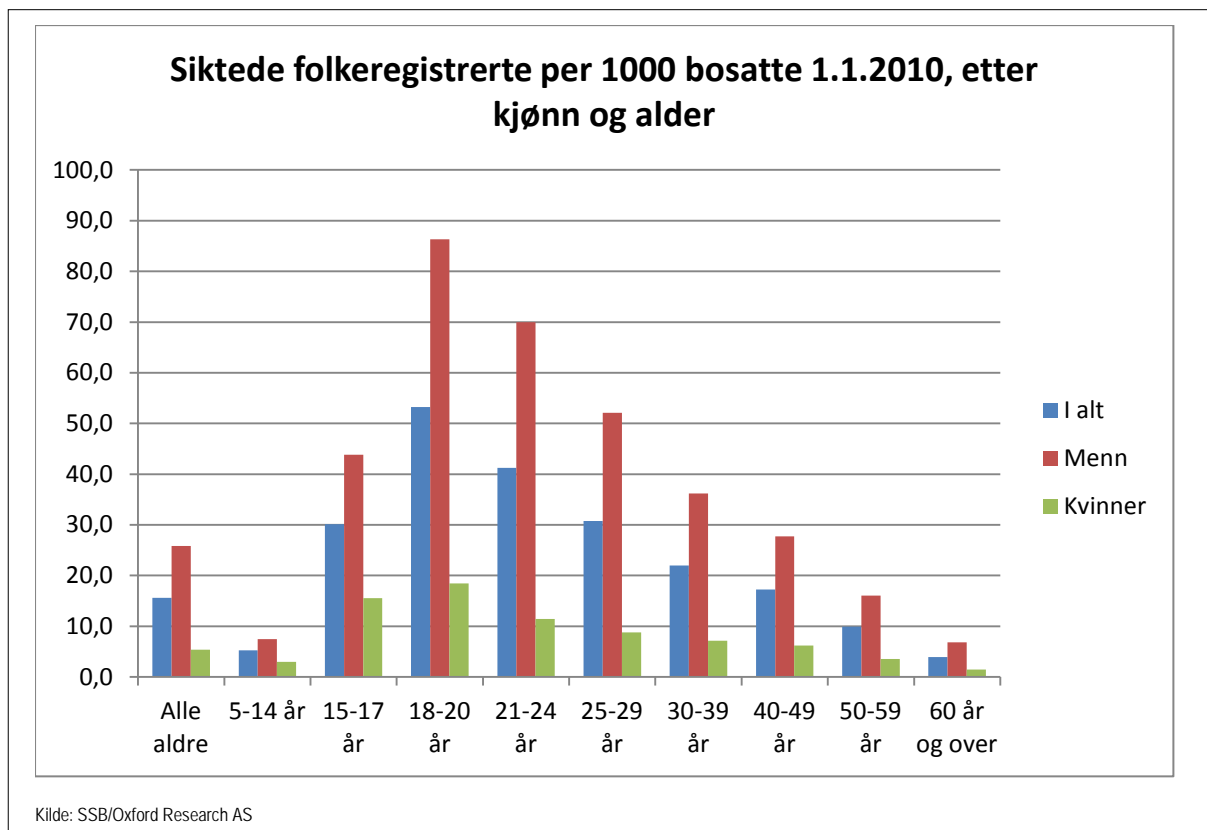
⁹³ Bymisjonen har imidlertid registrert en betydelig økning i antallet pasienter fra 2010 til 2013 – fra rundt 450 til rundt 1050. Noe av økningen kan skyldes at lengre opphold øker sjansen for at sykdom og skader utvikler seg så langt at man må søke helsehjelp.

⁹⁴ Opplysning fra UDIs statistikkansvarlige. (Jf. også Mohn 2013). En forenklet beskrivelse av Zhangs (2008, s.13-18) modell er at antallet utvisningsvedtak for brudd på utlendingsloven (m) står i forhold til antallet personer uten lovlig opphold (M) på samme måte som antallet siktede med samme statsborgerskap som de utviste (n) står i forhold til bosatte innvandrere født i disse landene (N). Slik angir raten for siktede/innvandrere forholdet mellom det kjente antallet utvisninger og det ukjente antallet utlendinger uten lovlig opphold. Den implisitte hypotesen er altså at eventuelle endringer i den utlendingsrettslige kontrollen kan korrigeres for ved å se på endringer i den strafferettslige kontrollen (vel og merke med en del ulike populasjonsutvalg). I realiteten kan det altså se ut til at det i den aktuelle perioden har vært en betydelig utvikling i utlendingsrettslig kontroll (utvisninger) mens den strafferettslige (siktelsler) har vært mer konstant. Zhang (2008), som først og fremst utdypet de matematiske modellene i rapporten, diskuterer ikke disse grunnleggende antagelsene i videre grad. Det er imidlertid presisert i rapporten (inkludert tittel), i tillegg til presentasjoner Zhang har gjort av materialet, at modellen først og fremst er ment som et forsøk på å utvikle metoder for å tenke rundt fenomenet, og at de data som er brukt i stor grad ikke er tilfredsstillende. Vi står altså igjen med et inntrykk av at utover etterprøvbareheten ved metoden (som altså gjør det mulig å kritisere den), er ikke estimatet noe mer troverdig enn de kvalifiserte gjetninger (gjort av politi eller andre aktører) som ellers er så vanlige på dette feltet.

søkere og utlendinger uten lovlig opphold en kriminalitetsrate på 54 siktede per 1000 personer, noe som er mer enn tre ganger så høyt som snittet for alle som ikke tilhører de to gruppene, det vi kaller bosatte.

Vi vet at registrert kriminalitetsrate varierer kraftig etter kjønn og alder, der unge menn er og så godt som alltid har vært den gruppen som registreres klart hyppigst. Det er denne kjønns- og aldersgruppen som utgjør hovedtyngden av asylsøkere og antagelig også av gruppen med utlendinger uten lovlig opphold. Vi skal nå kontrollere denne raten for sammensetningen av de to gruppene etter kjønn og alder. Dette vil medføre at avstanden mellom dem og de bosatte vil reduseres, mye fordi unge menn altså er sterkt overrepresenterte i både asylsøkerbefolkningen og blant utlendinger uten opp-

Figur 21: Siktede folkeregistrerte etter kjønn og alder



Enkelt sagt er det altså unge menn som hyppigst registreres som lovbrøyttere. Asylsøkerne er i veldig høy grad nettopp unge menn, og det samme kan antas å gjelde for utlendinger uten lovlig opphold som jo nettopp består av mange asylsøkere med endelig avslag på søknaden (slik vi viste i delkapittel 3.24). Når vi her søker å kontrollere for alder, er det asylsøkernes kjønns- og aldersfordeling vi tar utgangspunkt i, den samme fordelingen blant utlendinger uten lovlig opphold kjenner vi rimeligvis ikke.

hold, og fordi unge menn er sterkt overrepresenterte i kriminalstatistikken.

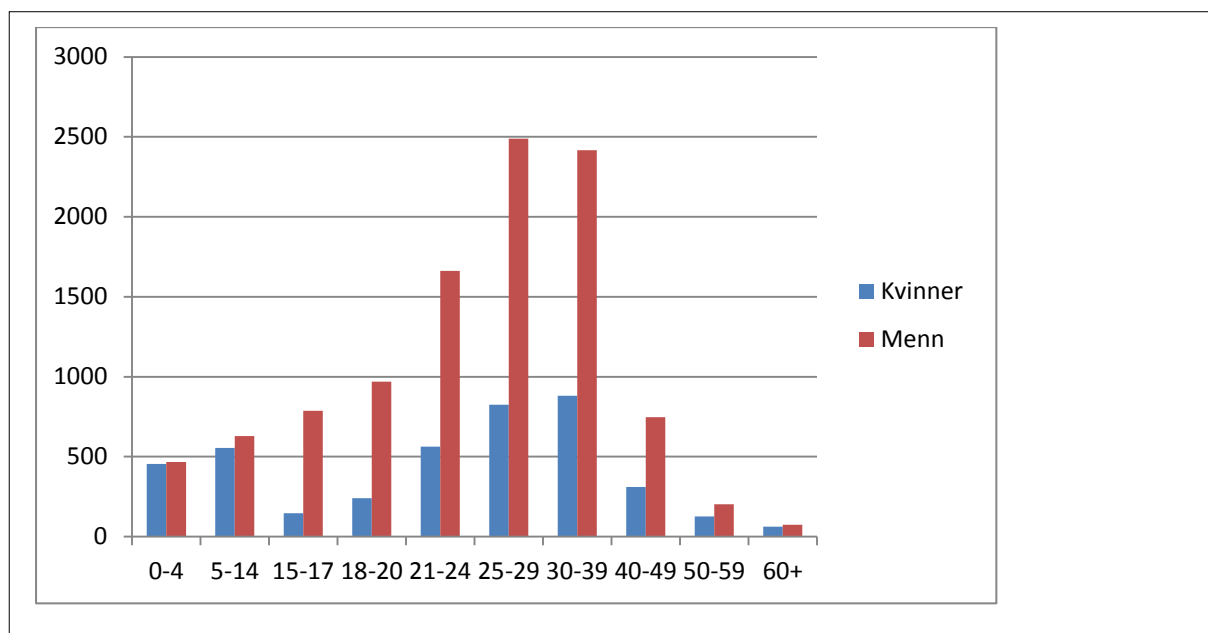
6.2 Kontroll for alder og kjønn

Tidligere studier, inkludert studien til Skardhamar, Thorsen og Henriksen (2011), understreker at innvandrere har en annen sammensetning enn befolkningen ellers. Dette gjelder spesielt alder og til dels også kjønn. Alder og kjønn er de to kanskje viktigste variablene som samvarierer med registrert kriminalitet, slik vi ser av figuren under. Og kjønn og alder er i motsetning til for eksempel inntekt og helse, egenskaper ved personer som ikke vil påvirkes av hvorvidt personen begår kriminalitet. Her lar vi de som er registrert i folkeregisteret representere «normalbefolkningen».

Hvis vi tar utgangspunkt i at befolkningen uten lovlig opphold i stor grad antas rekruttert fra befolkningen av asylsøkere, gir dette oss en pekepinn på at også denne befolkningen i stor grad er dominert av unge menn.⁹⁵

⁹⁵ De bekrefter at aldersfordelinga er temmelig lik, men enda mer mannsdominert og fravær av personer under 15. På grunn av sistnevnte, som er resultat av kontrollutøvelsen (skal veldig mye til for å utvise mindreårig), har vi beholdt aldersfordelinga fra asylsøkerbefolkninga (se delkapittel 3.2.3 og 3.2.4.).

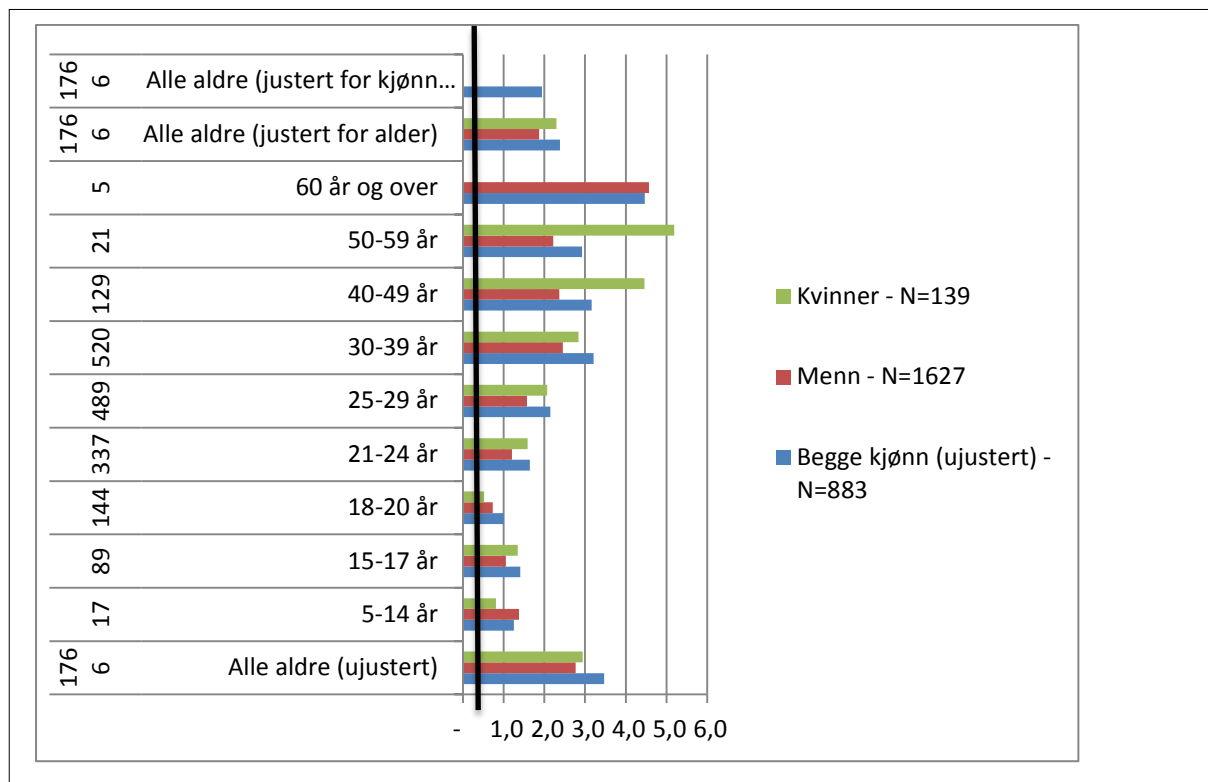
Figur 22: Asylsøkerbefolkning, etter kjønn og alder



Spesielt under perioden for denne undersøkelsen, rundt starten av 2010, var det mange unge afghanske gutter under 20 år som søkte asyl. Men også i alle andre aldre enn blant de aller minste barna, er menn klart flest. I

motsetning til den norske bosatte befolkningen, er det imidlertid ikke de unge rundt myndighetsalder som er mest overrepresenterte blant asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Dette framgår av figuren under.

Figur 23: Forholdstall for siktede per asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold samlet (mellomanslag) sammenlignet med siktede per bosatt (=1), etter kjønn og alder. 2010. ⁹⁶



⁹⁶ Antall siktelsler per aldersgruppe oppgitt til venstre.

Sammenligner vi aldersgruppe for aldersgruppe, og menn og kvinner separat, ser vi altså at overrepresentasjonen blir jevnt over mindre, med unntak for eldre, spesielt kvinner, siden disse er så ekstremt få i forhold til i den folkeregistrerte norske befolkningen. Sammenlignet med sine bosatte jevnaldrende, er ikke mannlige asylsøkere rundt myndighetsalder overrepresentert i siktedestatistikken.⁹⁷ Totalt sett står den samlede gruppen av asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold etter denne enkle kontrollen for kjønn og alder fremdeles igjen som betydelig overrepresentert, rundt det dobbelte av raten for den bosatte befolkningen. Men gruppen som trekker overrepresentasjonen opp er godt voksne i 30-årene og slutten av 20-årene.⁹⁸

Går vi igjen tilbake til usikkerheten rundt størrelsen på gruppen uten lovlig opphold og hvordan den påvirker kriminalitetsratene for de to gruppene samlet, og ser på disse etter kontroll for kjønn og alder, ser vi at vi for det laveste rate-estimatet vil gruppene være betydelig underrepresentert (se figuren under). På bakgrunn av disse beregningene kan vi altså ikke slå fast helst sikkert at asylsøkere og personer uten lovlig opphold er mer kriminelt belastet enn den bosatte befolkningen i Norge. Vi mener likevel at de mest sannsynlig er det.

Tabell 10: Ulike anslag for siktede per 1000 asylsøkere og personer med ulovlig opphold samlet, kontrollert for kjønn og alder.

	Asylsøkere og personer uten lovlig opphold i Norge, samlet.			Bosatt befolkning i Norge
	Høyest mulig rate	Antatt rate	Lavest mulig rate	
	Høyt anslag for siktede / Lavt anslag for befolkning uten lovlig opphold	Middels anslag for andel av siktede / Lavt anslag for befolkning uten lovlig opphold	Lavt anslag for andel av siktede / Høyt anslag for befolkning uten lovlig opphold	
Siktede per 1000 i befolkning	50	30	9	16

Kilde: UDI/Zhang/SSB/Oxford Research AS

⁹⁷ Hadde man kun sett på unge menn i alderen 15-24 samlet, som er en klassisk forenklet måte å gjøre kjønn-og-alderskontroll på (Jf. Skardhamar 2005, 2006), ville det faktisk vist en liten underrepresentasjon (66 mot 67 per 1000 i bosatte befolkningen).

⁹⁸ Man må ha i mente at vi her bruker asylsøkeres alder som proxy for de med ulovlig opphold, mest sannsynlig skulle aldersfordelingen vært noe høyere og dermed denne forskjellen mindre ekstrem.

Det finnes imidlertid også andre faktorer enn kjønn og alder som påvirker sannsynligheten for å bli registrert som siktet:

6.2.1 Bosted og sysselsetting

I studier av kriminalitet har det vært vanlig å anta at bosted og sysselsetting har betydning for kriminaliteten. Skardhamar, Thorsen og Henriksen (2011) finner at bosted og sysselsetting i mindre grad har betydning. Å justere for bosted og sysselsetting kan likevel fortsatt være interessant for asylsøkere, i og med at disse er spredd rundt på asylmottak som ofte vil være desentraliserte. Imidlertid er det mange som ikke bor på mottak, og som ofte vil bo sentralt. Det er også generelt betydelig usikkerhet knyttet til bosted for denne gruppen på grunn av mobilitet. Dette vil i enda høyere grad gjelde for utlendinger uten lovlig opphold. Vi finner det derfor ikke så faglig fruktbart å prøve å korrigere for dette.

6.2.1 Høyere oppdagelsesrisiko?

Skardhamar, Thorsen og Henriksen (2011) peker på et viktig poeng:

«Et vesentlig poeng er om innvandreres overrepresentasjon blant straffede kan skyldes at de har en høyere oppdagelsesrisiko fordi de er mer utsatt for kontroll fra politiets side.»

En særlig utfordring når det gjelder å analysere og fortolke endringer både innen gruppen asylsøkere og mellom asylsøkere og andre grupper, er at asylsøkere er en forholdsvis *liten gruppe*. Dermed kan tilfeldigheter og eksterne faktorer få betydelig innvirkning. Det ene er et statistisk poeng. Når det gjelder eksterne faktorer, tenker vi bl.a. på det offentliges (særlig politi og tollvesen) innsats. Har det ett år vært et spesielt fokus på en type kriminalitet, kan dette slå betydelig ut for en liten gruppe som asylsøkere.

Det kan også tenkes grunner til at asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold vil bli sjeldnere registrert på grunn av indre kontroll i gruppen. For eksempel er det antatt at kvinner bosatt på mottak og som er ofre for vold og seksuelle overgrep, i svært liten grad vil anmelde dette (Amnesty 2008). Det kan også tenkes at særlig utlendinger uten lovlig opphold vil vise særlig årvåkenhet, fordi det å bli registrert for kriminalitet i høy grad øker sjansen for en (rask) utvisning.

6.3 Separate kriminalitetsrater for de to gruppene

Vi har hittil i kapittelet bare behandlet asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold som en samlet gruppe. Som diskutert tidligere (i kapittel 4) er vi ikke sikre på hvordan antallet siktede faktisk fordeler seg mellom disse to gruppene. Det er likevel mulig å sette å opp to ulike hypoteser på hvordan fordelingen arter seg, ved å generalisere fra undersøkelser i to andre Vest-Europeiske land, henholdsvis Danmark og Nederland (se grundigere beskrivelser i Vedlegg, delkapittel 9.3.). De to hypotesene vil gi meget ulike svar.

Den danske kriminalstatistikken for 2011 viser at asylsøkere og utlendinger med ulovlig opphold utgjør omtrent like mange av de siktede/straffede (Danmarks Statistik 2012, tabell 3.22). Tallene sier ikke noe om rater og størrelsen på de to befolkningsgruppene. Men gitt at situasjonen på dette området er omtrent som i Danmark, kan vi si at denne fordelingen bør gjelde i Norge også. Lager vi en hypotese basert på tallene i den danske kriminalstatistikken for 2011 vil det si at middelanslaget vårt på 1770 siktede for gruppene samlet, må fordeles likt. Dette vil si at de to gruppene står for omtrent 880 siktede hver. Siden gruppen uten lovlig opphold er en del større enn gruppen med asylsøkere som befinner seg i Norge, vil dette innebære at det er asylsøkerne som er mest overrepresentert i siktetestatistikken, mest kriminelt belastet i forhold til sin størrelse. Det vil bli en rate på 60 siktede per 1000 asylsøkere, mens det blir 49 siktede per 1000 utlending med ulovlig opphold. Og dette er hvis vi holder oss til det lave anslaget (18 100) for antallet med ulovlig opphold. Med det høyeste estimatet for denne gruppen (56 000) vil det kun være 16 per 1000. Og dette er rater før kontroll for alder og kjønn.

En slik hypotese står i sterk kontrast til hva den nederlandske studien viser (De Boom et al 2006, De Boom et al 2010). Med utgangspunkt i tall for mistenkte i Nederland i 2004 og størrelsen på befolkningene av henholdsvis asylsøkere og tidligere asylsøkere med ulovlig opphold (basert på estimat), er det i undersøkelsen beregnet kriminalitetsrater for hver av populasjonene. Beregningene viser at 99 per 1000 av de avviste asylsøkerne var mistenkt, mens «bare» 54 per 1000 asylsøkere var mistenkt (fremdeles betydelig overrepresentert i forhold til 15 per 1000 i den bosatte befolkningen). Det vil si at de med ulovlig opphold var nesten dobbelt så kriminelt belastet som asylsøkerne som ventet på et vedtak. Overført på våre norske tall vil det si at asylsøkerne (som også er færre i antall) kun utgjør 540 (0,6 prosent) av de siktede i 2010, mens utlendinger med ulovlig opphold utgjør nesten 1 230 (1,5 prosent). Asylsøkere har

37 siktede per 1000, mens personer med ulovlig opphold har 68 siktede per 1000. Begge gruppene er fremdeles betydelig overrepresentert, vel å merke før kontroll for kjønn og alder.

Mens begge studiene og deres overførbarhet til norsk kontekst er diskutabile, vil vi likevel helle i retning av den nederlandske. Dette først og fremst fordi dette er en grundigere undersøkelse med en metode som er godt redegjort for. Det kan samtidig bemerkes at begge hypoteser også kunne vært korrekte hvis vi hadde hatt et (enda) lavere tall for personer med ulovlig opphold i Norge, et tall vi tidligere har påpekt betydelig usikkerhet rundt.

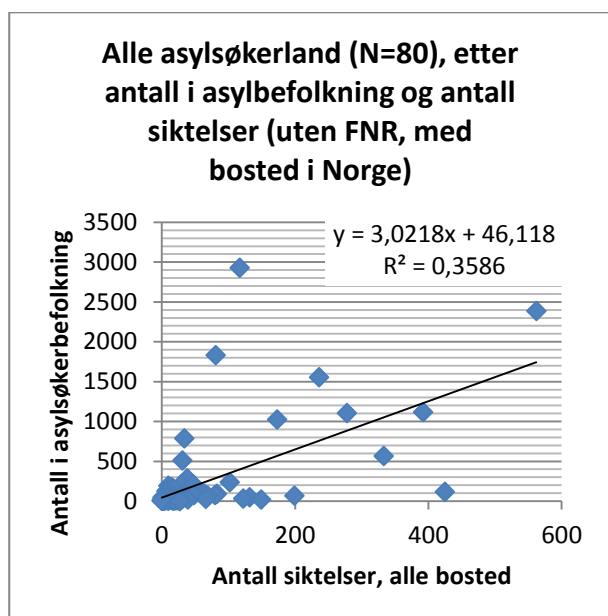
6.4 Jo fler asylsøkere desto mer kriminalitet – eller motsatt?

Er det en sammenheng mellom asylsøkeres landbakgrunn og kriminalitet? Vi ser en delvis positiv sammenheng mellom asylsøkere og siktede med samme statsborgerskap (og manglende fnr). Det er klart flest siktede blant noen av statsborgerskapene med flest asylsøkere. Dette er også naturlig gitt at flere personer normalt også fører til mere kriminalitet. Slik sett bekrefter sammenhengen først og fremst at vi har truffet noenlunde med metoden vår for å identifisere siktede asylsøkere.¹⁰⁰

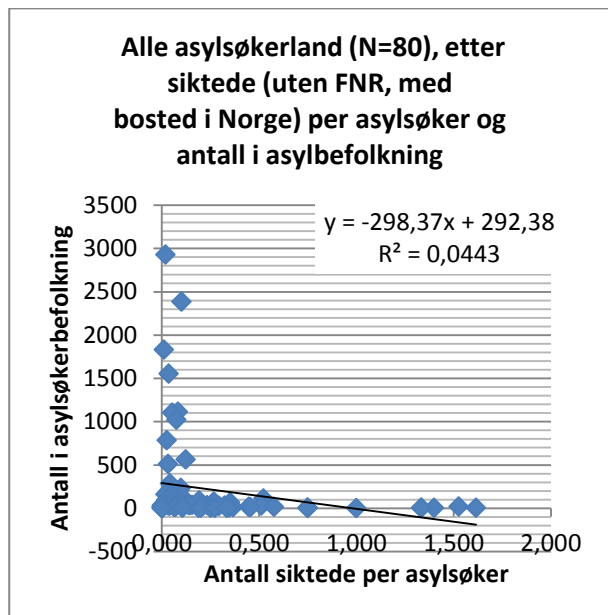
Derimot peker andelen siktede per asylsøker (medlem av asylsøkerbefolkningen) innenfor hvert statsborgerskap mot en negativ, om enn meget svak, sammenheng. Jo flere asylsøkere fra et land, desto færre ikke-folkeregistrerte siktede per asylsøker fra dette landet. Men dette kan også ha med at gruppen av «mindre typiske asylsøkerland» i større grad utgjøres av andre ikke-folkeregistrerte individer, som ikke har søkt asyl.

Det mest påfallende når man ser på relasjonen mellom antall asylsøkere og antall antatte asylsøkere fra disse landene som er siktet, er likevel at det er veldig store forskjeller fra land til land, nesten uavhengig av antall asylsøkere.

Figur 24 Alle asylsøkerland (N=80), etter antall i asylbefolkning og antall siktelser (uten FNR, med bosted i Norge)



Figur 25 Alle asylsøkerland (N=80), etter siktete (uten FNR, med bosted i Norge) per asylsøker og antall i asylbefolkning



Hvis man ser på de vanligste statsborgerskapene blant asylsøkerne disse årene, finner man store forskjeller. Irak, Russland og Nigeria peker seg ut blant dem med flest ikke-folkeregistrerte siktete, mens blant andre Eritrea og Etiopia peker seg ut med meget få. Afghane-re, som utgjorde det vanligste statsborgerskapet blant asylsøkere på denne tiden, ligger langt ned på listen over de med flest siktete. Dette er spesielt påfallende

siden afghanske asylsøkere er gruppen som aller mest uttalt består av unge menn, noe som skulle tilsi en høyere kriminalitetsrate.

Sammenhengen mellom asylsøkere og kriminalitet ser altså ut til å være meget uklar, og mer knyttet til forhold rundt enkelte grupper innenfor asylsøkerbefolkningen. Tilsvarende finner vi når vi ser på de mindre typiske asylsøkerelandene, hvor statsborgerskap fra noen land i Nord-Afrika slår meget tydelig ut, med mange ganger så høye antall (ikke-folkeregistrerte) siktete som gjennomsnittet for gruppa.

Med såpass små antall som de enkelte landenes aktuelle populasjon utgjør av asylsøkerbefolkningen, vil likevel en del av forskjellene være resultat av mer tilfeldige omstendigheter, slik som enkelthendelser, enkeltsaker og enkelte politiaksjoner som vil kunne slå ut stort for enkeltland. Å si noe sikkert om enkeltland ut fra denne ene årgangen frarådes derfor.

De store forskjellene mellom opprinnelsesland er altså det gjennomgående trekket. Her er det imidlertid viktig å huske at det ikke nødvendigvis bare er asylsøkere vi har fått med blant disse tallene. Når forklaringsverdien (R-kvadratet) kun ligger på 35 prosent (noe høyere hvis vi kun ser på de største landene), kan det også indikere at vi har fått med andre grupper i tillegg. Videre peker dette mot et ytterligere adskillelsesproblem enn forskjellen på asylsøkere og avviste asylsøkere uten lovlig opphold. Et viktig skille kan også settes mellom asylsøkere som i utgangspunktet kun kom til landet for å søke asyl, og deretter begår kriminalitet (i påvente av saken, eller etter avslag), og på den andre siden personer som kommer til landet uten å søke om asyl, men som etter å ha blitt tatt for kriminalitet velger å søke om asyl for å utvide oppholdsmuligheten. En tredje tenkt kategori kan være personer som er del av et kriminelt nettverk og i den sammenheng søker asyl som et dekke for å begå kriminalitet.¹⁰¹ Alle disse tre eksemplene ville her kunne bli regnet med som siktete asylsøkere. I forebyggingsøyemed utgjør de imidlertid forskjellige verdener. Ulike tiltak rettet mot muligheten til å søke asyl, eller andre tiltak rettet mot asylsøkere og flyktninger generelt vil ha liten eller ingen betydning for personer som vil begå kriminalitet uavhengig av asylsystemet. Når vi observerer så store forskjeller blant enkeltland, er det nærliggende å tenke at det nettopp kan være personer og miljøer av slike typer som påvirker kriminalitetsratene for asylsøkere mest. Men som vist har vi ikke data tilgjengelig som kan si noe om slike forhold.

¹⁰¹ Et strafferettslig insentiv for dette kan være at Høyesterett har ansett det som ugyldig grunn for straffeskjerpelse at en person begår forbrytelser etter å ha søkt asyl, mens samme rettsinstans har gitt betydelig straffepåslag for personer som påviselig har kommet til landet i den hensikt å begå kriminalitet.

6.5 Oppsummerende betraktninger

Som vår gjennomgang har søkt å vise: Dette er en analyse med mange usikkerhetsmomenter. Skulle vi likevel antyde hvilket estimat vi fester størst lit til, vil det være klart at vi har to størrelser som er rimelig vederheftige:

- Antallet asylsøkere i snitt i perioden 2008-2010 (14 600).
- Antall siktede for begge de to gruppene (1770).

Så blir det et vanskelig spørsmål hvor mange utlendinger uten lovlig opphold som vi tror i snitt har befunnet seg i landet de aktuelle årene. Hvis vi tar hensyn til analyser og kommentarer fra Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet, som begge har god kontakt med de aktuelle gruppene, virker det som det laveste anslaget (18 100) er det mest plausible.

Med dette utgangspunktet finner vi det mest sannsynlig at de to gruppene samlet har en kriminalitetsrate som ligger drøyt tre ganger høyere enn den vi finner i resten av befolkningen, og to ganger høyere når vi

kontrollerer for kjønns- og alderssammensetningen. Hvis vi velger å feste lit til nederlandske analyser av fordelingen av kriminaliteten mellom de to befolkningsgruppene, vil gruppen av personer uten lovlig opphold framstå som den klart mest belastede. Bruker vi som utgangspunkt de danske erfaringene, blir ratene mer like. Vi fester størst lit til de nederlandske erfaringene mye på grunn av grundig forskningsarbeid.

Men grunnet de usikkerhetsmoment vi har drøftet her, kan vi ikke si med fullstendig sikkerhet at disse gruppene, samlet eller hver for seg, er så klart overrepresentert i forhold til den bosatte befolkningen. Ytterligere er det i det hele tatt problematisk å snakke om disse gruppene som enhetlige og likeartede. De juridiske begrepene asylsøknad, ulovlig opphold og kriminalitet kan hver og en vise til vidt forskjellige fenomen og situasjoner, og kan sammenfalle eller følge av hverandre på rekke ulike måter. Det er derfor gode grunner til å studere disse forholdene grundigere og med bedre og bredere, men også helt andre typer datatilfang enn det som er gjort i denne rapporten. Vi vet en hel del mer, men fremdeles lite.

Kapittel 7. Muligheter for bedre kriminalstatistikk på utlendingsfeltet

Denne rapporten viser at det er komplisert og tidkrevende å etablere et bilde av den registrerte kriminaliteten for de gruppene som rapporten omhandler. Det vil være kostbart å gjøre en løpende beregning med den metodikken vi har brukt, i tillegg blir estimatene belemret med manglende presisjon.

For å oppsummere de metodemessige funnene våre, vil det være relativt enkelt å reprodusere hovedtallene i denne undersøkelsen for å gi

- A) et *meget sikkert* anslag for hvor mange av siktelsene asylsøkere og personer uten lovlig opphold (fra ikke-EU-land) *maksimalt* står for, samlet sett.
- B) et noe mindre sikkert anslag for hvor mange av siktelsene disse gruppene *mest sannsynlig* står for.
- C) Hovedtallene for asylsøkerbefolkning og dens demografiske hovedtrekk vil også relativt enkelt kunne gjøres tilgjengelig av UDI, for å beregne kriminalitetsrater.

Denne formen for undersøkelse vil også kunne utvides med andre variabler fra kriminalstatistikken, som gjerningssted, bosted og ulike sider ved de påtalemessige avgjørelsene. Her kan det også være mulig å utvide med andre kriminalstatistikker, som vi vil redegjøre for i delkapittel 7.3.

Derimot har det ikke vært mulig fullt ut å

- a) Skille asylsøkere fra personer uten lovlig opphold, siden gruppen uten lovlig opphold til stor grad består av tidligere asylsøkere som har fått avslag.
- b) Se på asylsak- og straffesaksprosess i sammenheng for å skille mellom personer som søker om asyl etter (og på grunn av) at de har blitt tatt for kriminalitet.
- c) Finne et troverdig og etterprøvbart anslag for befolkningen uten lovlig opphold.

I tillegg til et uttalt ønske fra oppdragsgiver om en løpende statistikk for asylsøkeres kriminalitet, vil det altså være et behov for en sikrere og mer nysnert statistikk.

7.1 Nye registreringer eller nye registerkoblinger?

Dagens situasjon preges av at politiets straffesaksregister (BL/STRASAK/PAL, så vel som strafferegistret, SSP) ikke inneholder strukturerte opplysninger om utlendingsrettslig status. På den annen side registreres ikke straffesaker på generell basis i utlendingsdatabasen (UDB/DUF). Politiets utlendingsenhet (PU) registrerer straffesaker knyttet til asylsøkere (i Utsys samt F-trans), men først og fremst i forbindelse med risikovurdering i forkant av uttransportering (jf. statistikk i vedlegg).

Det kan i hovedsak skisseres to ulike metoder for å utvikle statistikk over registrert kriminalitet begått av asylsøkere og personer med ulovlig opphold.

- 1) Politi og påtalemyndighet registrer asylsøkerstatus, ulovlig opphold og eventuell annen utlendingsrettslig status *manuelt* for hver enkelt person de fører som gjerningsperson i straffe(saks)registeret, slik at disse opplysningene blir lett tilgjengelig for statistikkproduksjon.
- 2) Kriminalstatistikk (på mikrodata-/individnivå) kobles *maskinelt* til utlendingsdatabasen gjennom tilgjengelig personidentifiserende informasjon, eventuelt etter visse forbedringer i registrene og registerføringen.

Den første metoden vil være mest aktuell for å gi en løpende statistikk over kriminalitet begått av asylsøkere og personer uten lovlig opphold. Den andre vil være bedre egnet for grundigere studier av relasjonen mellom asylprosess, ulovlig opphold og kriminalitet. Som vi skal peke på vil også kombinasjoner være mulig.

Videre vil begge metoder kunne utvikles for nåværende registre og/eller i sammenheng med planlagt og pågående utvikling av nye registre. Dette gjelder både det nye folkeregistret til skatteetaten, det nye straffesaksregisteret til politiet og det

nye Utsys-registeret til politiet som inneholder opplysninger fra utlendingsdatabasen i tillegg til informasjon aktuell for politiets utlendingsrettslige behandling. Her vil vi imidlertid kun ta utgangspunkt i de nåværende systemer.

Ved drøftelsen av mulighetene for disse metodene, vil vi i tillegg til spørsmål om kvalitet og personvern også reise problemstillingen om kostnad og nytte ved slike tiltak. Vår rapport dokumenterer at asylsøkeres registrerte lovbrudd utgjør en svært begrenset del av det norske kriminalitetsbildet, og man kunne tenke seg andre statistikkforbedringer med lavere kostnader og bredere relevans. For eksempel publiseres det per dags dato ikke løpende kriminalstatistikk for bosatte innvandrere (kun for utenlandske statsborgere), opplysninger som allerede finnes lett tilgjengelige i SSBs registre. Det finnes også en rekke andre variabler (sivil status, økonomiske og sosiale forhold, yrkestilknytning, etc.) tilgjengelig for den bosatte befolkningen, som alle kan anses av større samfunnsmessig betydning. I tillegg kommer utvikling av selve kriminalstatistikken, som pågripelsesstatistikk, koblinger mellom ofre og gjerningspersoner m.m.

7.1.1 Manuelle føringer i eksisterende straffesaksregistre

En mulig løsning for å kunne føre oppholdsstatus i den allerede eksisterende årlige kriminalstatistikken, er at politi og/eller påtalejurist fører dette under registreringen av straffesak.¹⁰² Dette vil tilsvare metoden benyttet i Danmark, hvor det ser ut til at den som registrerer i de aktuelle tilfeller kjenner den utlendingsrettslige statusen til den enkelte anholdte/straffede.¹⁰³ Ved føring i BL (Basisløsningen i politidistriktene som kobles opp mot Strasak/Pal) vil det kunne legges inn et automatisk spørsmål når personen er utenlandsk statsborger og ikke er bosatt/har gyldig FNR, hvor det må velges mellom ulike gjensidige utelukkende kategorier for oppholdsstatus. Som i den danske kriminalstatistikken kan det for eksempel være 1) asylsøker 2) ulovlig opphold 3) turist, besøkende, tjenesterei-

¹⁰² Vi antar her at det er mer problematisk å føre straffesaksopplysninger i et forvaltningsregister som UDB (med unntak av utvisninger og andre saker hvor straffesak er en relevant opplysning), enn å føre utlendingsaksopplysninger i straffesaksregister (som det allerede gjøres i visst omfang). Det er generelt mindre problematisk for politiet å ha tilgang til UDB/DUF (som det i stor grad allerede har), enn at UDI har tilgang til straffesaksregisteret (BL/STRASAK/PAL) eller strafferegisteret (SSP) – om overhodet mulig innenfor dagens lovverk. Føring av straffesak i utlendingsdatabasen vil også i mindre grad gi mulighet for sammenligning av asylsøkeres lovbrudd med lovbrudd generelt, og sammenligning med bosatt befolkning på likt grunnlag.

¹⁰³ Vi har purret aktuelle instanser i Danmark flere ganger uten å få noe svar på hvordan arbeidet gjøres i detalj.

sende, sesongarbeider eller annet visum/visumfrihet. Eventuelt kan dette deles inn i flere kategorier eller underkategorier, for eksempel 1a) bosted på mottak eller 1b) privat bolig; ulovlig opphold etter 2a) avslag på asylsøknad 2b) utvisning på grunn av kriminalitet, osv.

Slik manuell føring vil i lengden gi lite merarbeid for statistikkprodusent, men kan i tillegg til rent teknisk utvikling av registeret, være tidkrevende og vanskelig for den enkelte politiansatte. Å lese og tolke DUF kan være krevende selv for det trente øyet. Hvis ikke DUF sjekkes (på grunn av manglende tilgang, kompetanse eller tid), vil enten politiets antagelser om personen eller personens egne opplysninger måtte legges til grunn. Metoden vil heller ikke gi innsikt i det større utlendingsrettslige forløpet til den aktuelle oppholdsstatusen (i mer eller mindre grad avhengig av detaljeringsgrad). Det kan altså stilles spørsmål både ved kvaliteten og ressursbruken i forhold til en slik løsning.

7.1.2 Nye koblinger av eksisterende registeropplysninger

Det andre alternativet for utvikling av slik statistikk er en maskinell kobling mellom utlendingsregister og grunnlagsdata for kriminalstatistikken. Koblingen vil da kunne gjøres på individnivå, via fødselsnummer (FNR) og D-nummer (DNR) der det er tilgjengelig, men i stor grad gjennom en sammenstilling av fødselsdato, navn og kjønn. Dette er en metode som ligger nærmere de mer omfattende undersøkelsene på feltet som er gjort i Nederland og Sveits (se innledning). Fødselsdato og navn brukes som nevnt i kapittel 3 allerede i dagens statistikkproduksjon for siktede. Fødselsdato og navn er en ikke uproblematisk identifikator, spesielt i kriminalsaker, asylsaker og ved ulovlig opphold. En ting er bruk av alias og falsk ID (Oxford Research 2013a og 2013b). Og som nevnt tidligere, er også konsistent stivelse (transkripsjon) av navn en utfordring i denne sammenhengen.

For å bøte på usikkerheten rundt koblingen på fødselsdato og navn, vil en slik kobling også kunne kombineres med en manuell føring og utvidelse i straffesaksregisteret: Politiet kan registrere DUF-nummer (i stedet for den eksakte statusen) til gjerningspersoner i hver enkelt sak, slik at dette blir tilgjengelig for en maskinell kobling. Føring av DUF-nummer trenger ikke å være så krevende som en fullstendig tolkning av DUF, og vil kun være nødvendig i de tilfellene det ikke er noen F-

nummer eller D-nummer.¹⁰⁴ Det krever derimot at politiansatt/påtalejurist som gjør registreringen har tilgang til DUF (selv eller ved å kontakte desk på PU e.l.) og at registeret har et eget felt for føring av DUF-nummer parallelt med føring av fødselsnummer/D-nummer.

Tross usikkerhet rundt kvaliteten på en slik kobling, vil den kunne gi mulighet til å se på den eksakte saksgangen og sammenligne tidspunkt for lovbruddet, asylsøknad, opphold på mottak eller privat adresse og eventuelt ulovlig opphold. En slik kobling mellom kriminalitets- og utlendingsdata vil også kunne gå utover asylfeltet for å gjøre bredere analyser av forholdet mellom straffesak og utlendingssak, for eksempel forholdet mellom utvisninger og tilbakefall. Som det har kommet fram i denne rapporten (se kapittel 4 og 5) har det for eksempel vært en betydelig økning av ikke-bosatte utlendinger siktet for kriminalitet, men da først og fremst knyttet til personer fra EU/Schengenområdet, som sjelden søker asyl.

Kobling på personnummer gjør det i dag mulig å se straffesaker i sammenheng med så å si alle andre sentrale forvaltningsinstitusjoner (jf. Lyngstad & Skarðhamar 2011) Dette gjelder imidlertid ikke de uten personnummer, og det gjelder ikke sammenhengen med utlendingsforvaltning. Ikke-folkeregistrerte siktede utgjør således en voksende blindflekk på kriminalstatistikkområdet, hvorav asylsøkere kun utgjør en liten andel (jf. Mohn 2013). En kobling mellom straffesaks- og utlendingsaksregister vil være en tilnærming til å dekke dette voksende, men hittil lite belyste, området, og det vil gi mulighet til å studere samspillet mellom straffesak og utlendingssak på nye måter.

En slik kobling vil kunne gjøres av SSB eller av eksterne forskere. Det vil i hvert fall innledningsvis kreve omfattende omlegging i produksjonsrutiner for å kunne brukes i den årlige statistikken.¹⁰⁵ Samtidig vil en slik omlegging kunne gi betydelige gevinster i form av kvalitetsmessig heving, gjennom tilføring av generelle personopplysninger, så vel som opplysninger om alias og andre spesielle fe-

nomen. Det kan slik argumenteres for at en kobling mot utlendingsdatabasen for de ikke-bosatte, i dag er minst like påkrevd av kvalitetshensyn som den etablerte koblingen opp mot folkeregisteret for bosatte personer.

7.2 Alternative kriminalstatistikker som utgangspunkt for analyse?

Avhengig av metode som blir brukt for å identifisere den utlendingsrettslige statusen til ikke-bosatte utenlandske statsborgere i kriminalstatistikk, vil analysene kunne gjøres på bakgrunn av ulike kriminalstatistikker, hvorav siktelsener kun er en variant (jf. Skarðhamar m.fl. 2011). I denne rapporten har siktelsener blitt brukt for å gi et bredest mulig tilfang av registrert kriminalitet, samt for best å kunne skille mellom de enkelte lovbruddene (siktelsespunktene). Fokus kan imidlertid også rettes mot andre sider ved lovbrudds- og kontrollbildet.

7.2.1 Straffereaksjoner

SSBs statistikk over *Straffereaksjoner* og gir en oversikt over den enkelte straffereaksjon (forelegg, dom, etc.), uavhengig av antallet lovbrudd som ligger til grunn for ileggelsen (i tillegg finnes tall for *straffede personer*).¹⁰⁶ Holdes de forenklede foreleggene utenfor vil likevel selve populasjonen av lovbrudd som statistikken omfatter i stor grad tilsvare lovbruddene i statistikken over *siktelsener*.¹⁰⁷ Uttrekkstidspunktet for statistikken er omtrent likt (rettskraftig avgjørelse), og dermed omtrent like (lite) «oppdatert» som siktelsener.

Fordeler ved å bruke *straffereaksjoner* er at de vil kunne hentes ut for flere årganger og slik gis en utviklingsbeskrivelse år for år flere tiår tilbake. Siden statistikkenheten er den enkelte hendelsen og ikke individuelle personer, vil det heller ikke være problemer knyttet til identifisering av personer uten FNR. Statistikken vil også gi mer detaljert beskrivelse av ulike reaksjoner (som lengden på fengselsdommer, botens størrelse m.m.).

Det man mister i forhold til siktelsener er at flere lovbrudd blir samlet under ett hovedlovbrudd. Siden den minste tellbare enheten er reaksjonen og ikke det enkelte lovbruddet, blir kun lovbruddet med høyest strafferamme synlig i statistikken.

¹⁰⁴ Et absolutt krav om føring av DUF-nr i BL/Strasak vil ikke være mulig, da noen utlendinger med straffesak aldri vil få noen DUF-nummer (eks EØS-borgere som IKKE skal utvises for trafikforseelser). Men en tilrettelegging med kolonne/felt, for DUF, og en eventuell påminnelse i BL med spørsmål om DUF (når FNR/DNR mangler). Siden det er etablert en praksis, blant annet fra PU, på å legge DUF inn i alias-feltet, kan det også være nødvendig å legge inn dette feltet i (eventuell) leveranse til SSB eller andre. (Aliasnavn kan for øvrig være av generell nytte ved personidentifisering også i produksjon av generell kriminalstatistikk.)

¹⁰⁵ Uansett metode tilsier de demografiske særtrekkene ved asylsøkerbefolkningen og befolkningen uten lovlig opphold (jf. kapittel 6) at en enkel rapportering av totaltall for deres kriminalitet lett kan gi et forenklet bilde av deres kriminalitetsrater.

¹⁰⁶ Se www.ssb.no/straff

¹⁰⁷ Hovedunntakene er siktelsener gitt personer under strafferettslig lavalder, og frikjennelser i domstol.

7.2.2 Fengslinger og innsatte

Statistikk over nyinnsettelse (førstegangsfengslinger) og innsatte i fengsel er de to sentrale statistikkenehetene under SSBs fengslingsstatistikk (andre er avganger og overføringer, samt ulike mål for gjennomsnittlig fengselsbefolkning).¹⁰⁸ Begge statistikker omfatter både varetekstfengslede og personer som soner dommer, men teller henholdsvis den enkelte fengslingen versus fengselsbefolkningen på et gitt tidspunkt.¹⁰⁹ Bruk av disse statistikkene gir i ulik grad et bedre bilde av de mest alvorlige lovbruddene og den tyngste straffettslige kontrollen. Det er kjent at andelen utenlandske statsborgere er langt høyere blant innsatte enn den er for siktelser, noe som tilsier grundigere undersøkelser (Mohn 2013). Vel å merke er ikke tall for statsborgerskap og bosted hittil publisert for disse statistikkene ved SSB, men vi er blitt opplyst om at dette er under utvikling.

7.2.3 Annen statistikk over gjerningspersoner

Data-uttrekk fra politiets straffesaksregistre har blant annet blitt publisert av politiet selv, med tall for alle personer registrert med rolle (status i saken) som «mistenkt», «siktet» eller «dømt».¹¹⁰ En slik fullstendig gjerningspersonstatistikk er imidlertid ikke bearbeidet og klargjort av SSB, og er derfor av en annen kvalitet. Slike data kan gjøre det mulig å se på et enda bredere omfang av lovbrutere også gjeldende saker som blir henlagt på grunn av manglende bevis (rundt 40 000 lovbrudd i 2010). I tillegg vil slik statistikk kunne hentes ut på et tidligere tidspunkt i saksgangen enn rettskraftig avgjørelse, og dermed gi mer dagsaktuelle oversikter.

7.2.4 Ofre for lovbrudd

En erfaring fra kriminologiske studier er at offer og gjerningsmann ofte rekrutteres fra samme sosiale gruppe. Når vi nå finner en (diskutabel) overhyppighet av gjerningspersoner blant asylsøkere og personer uten lovlig opphold, kan man derfor også anta at de samme gruppene vil være overrepresentert som ofre.¹¹¹ Hvorvidt dette er lovbrudd som blir anmeldt til politiet, er imidlertid usikkert. Siden 2004 har SSB publisert statistikk over registrerte ofre i anmeldelsene til politiet.¹¹² Hittil publiserte tabeller inneholder ikke informasjon om

statsborgerskap, men det vil sannsynlig være mulig å klarlegge og hente ut til forskningsformål.

7.3 Siste alternativ: Stikkprøve-metodikk

Til sist kan det nevnes en ytterligere metodisk tilnærming til bruk i spesialstudier som den foreliggende. Denne rapporten viser problemene med å skille forskjellige grupper utenlandske gjerningspersoner og deres kriminalitet fra hverandre. For å gå dypere inn i den enkeltes oppholdsstatus, samtidig som ikke kartleggingen blir for ressurskrevende, kunne man tenke seg at det år om annet ble trukket mindre og tilfeldige utvalg av personer som ikke er folkeregistrerte fra statistikken over siktede og siktelser.

Utvalget kunne så granskes i større detalj, både gjennom tilgang til dokumentene i straffesaken (lokal BL-registre, Strasak/PAL, og/eller SSP) så vel som i utlendingsdatabasen (UDB/DUF). Derfra kan disse sakene bli brukt for å generalisere, eller «blåse opp» frekvenser til «universet» av ikke-folkeregistrerte. Det vil også gi et innsyn i kvaliteten ved førte opplysninger i ulike registre.

¹⁰⁸ Se www.ssb.no/fengsling

¹⁰⁹ Tilsvarende statistikker blir også utgitt av [Kriminalomsorgen](#), men disse er mindre tilgjengelige for utlevering til forskningsformål.

¹¹⁰ Jf. Kripos (2010).

¹¹¹ Jf. Gundersen mfl. (2000).

¹¹² Se www.ssb.no/lovbruddo

Kapittel 8. Referanser

- Aas, Geir. (2009). «Politiinngrep i familiekonflikter: en studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo.» PhD-avhandling. Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- AGAK, Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität. (2001). „Schlussbericht: Suisse.“ Département fédéral de justice et police.; Conférence des chefs des Départements cantonaux de justice et police (Suisse). <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf>
- Aliverti, Ana. (2013). *Crimes of Mobility: Criminal law and the regulation of immigration*. Routledge.
- Amnesty International Norge (2008). «Vold mot kvinner i asylmottak.» Rapport.
- Brekke, Jan-Paul. (2012). "Missing : asylum seekers who leave reception centers in Norway." Rapport (Vol. 2012:2, pp. 70 s. : diagr.). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Danmarks statistik (2012): *Kriminalitet 2011*. Utgitt 11. desember 2012, årgang nr. 70. På internett: <http://www.dst.dk/da/statistik/publikationer/vispub.aspx?cid=17949>
- De Boom, Jan, Godfried Engbersen og Arjen Leerkes (2006). "Asielmigranten en criminaliteit." Apeldoorn: Elsevier Overheid. <http://www.arjenleerkes.nl/Asielmigratie%20en%20Criminaliteit.pdf>
- De Boom, Jan, Erik Snel og Godfried Engbersen (2010) "Asielmigratie, verblijfstatussen en criminaliteit." Tijdschrift voor Criminologie 2010(2). På internett: http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftcriminologie/2010/2/TvC_0165-182X_2010_052_002_003
- Falck, Sturla. (1992). «Utlendinger og kriminalitet: en analyse av forholdet mellom straffede norske og utenlandske statsborgere» (Vol. 2:1992). Oslo: Barnevernets utviklingscenter.
- Engbersen, Godfried. og Joanne van der Leun (2001). "The Social Construction of Illegality and Criminality." *European Journal on Criminal Policy and Research* 9(1): 51-70.
- Fangen, Katrine, & Kjærre, Halvard Andreassen. (2013). «Ekskludert av staten, inkludert i hva? Opplevelser av inkludering og ekskludering blant illegaliserte migranter i Norge.» In N. B. Johansen, T. Ugelvik & K. F. Aas (Eds.), *Krimigrasjon?: Den nye kontrollen av de fremmede*: Universitetsforlaget.
- Finstad, Liv. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Gundersen, Frants, Haslund, Ulla, Hustad, Arnt Even, & Stene, Reid Jone. (2000). «Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn.» Rapporter (2000/18). Oslo: Statistisk sentralbyrå. http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200018/rapp_200018.pdf
- Haslund, Ulla. (1995). «Innvandrere og kriminalitet.» *Samfunnsspeilet*, 9(1995)nr 2, S. 41-46. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-og-kriminalitet>
- Haslund, Ulla. (2004). «Kriminalitet - Straffede innvandrere.» I L. Østby (redd.), «Innvandrere i Norge - hvem er de, og hvordan går det med dem?» (Del II Levekår) (Vol. Kapittel 16, pp. 114-131). Oslo: Statistisk sentralbyrå. http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200466/notat_200466.pdf
- Hennum, Ragnhild. (2006). "Strafferett og straffeprosess". I Cecilie Høigård & Liv Finstad (Eds.), *Straff og rett*. Oslo: Pax.

- Hustad, Arnt Even. (2007). «Kriminalitet blant innvandrerungdom: en rapport fra Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)» (pp. 51 s.). Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd.
- Huuse, Arne. (2003, 01.07.2003). «Når sannheten blir ubehagelig», Kronikk, Aftenposten. <http://ret-web01.int.retriever.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002200307010052&serviceId=2>
- Johansen, Per Anders og Andreas Bakke Foss (2014): *Kriminelle asylsøkere. Metoderapport til SKUP 2013*. SKUP.no sine nettsider: <http://skup.no/Metoderapporter/2013/>
- Khosravi, Shahram. (2006). "Territorialisert mennesklighet: irreguljære immigranter og det nakne livet". I P. De los Reyes (Ed.), *Om velfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet: Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering* (Vol. 2006:37, s. 283-310). Stockholm: Liber.
- Kripos. (2010). «Situasjonsbeskrivelse: Mobile vinningskriminelle i Norge.» Oslo: Kripos. www.politi.no/kripos/aktuelt/nyhetsarkiv/2010_08/
- Kripos. (2012). «Trusselvurdering mobile vinningskriminelle 2012», Kripos. https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2012_01/Nyhet_10914.xml
- Leerkes, Arjen, Engbersen, Godfried, & van der Leun, Joanne. (2012). "Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control". *Crime, Law and Social Change*, 58(1), 15-38. doi: 10.1007/s10611-012-9367-0
- Lyngstad, Torkild Hovde, & Torbjørn Skarðhamar. (2011). "Nordic Register Data and their Untapped Potential for Criminological Knowledge". *Crime and justice: A Review of Research*, 40(1), 613-645. <http://dx.doi.org/10.1086/658881>
- Mohn, Sigmund Book. (2008). «De onde hjelperne: opplevelser og forståelser av menneskesmugling og personer som søker asyl i Norge.» Masteroppgave. Universitetet i Oslo,. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/22554>
- Mohn, Sigmund Book. (2013). «Passet påskrevet. Utlendinger og kontroll i kriminalstatistikken grenseland.» I N. B. Johansen, T. Ugelvik and K. F. Aas (red.) *Krimigrasjon?: Den nye kontrollen av de fremmede*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nordlund, Sturla. (2005). «Utviklingen av narkotikabruk i Norge». *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, Vol. 22(nr. 3-4), s.11.
- Oxford Research (2013 a) «Behov for felles innsats. Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet.» Oxford Research Norge as Kristiansand. <http://www.oxford.no/>
- Oxford Research (2013 b). "Comparative study of ID management in immigration regulation – Norway, Sweden, the Netherlands and United Kingdom." Oxford Research Norge as Kristiansand. http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/utlendingsforvaltningen/comparative-study-of-id-management-in-immigration-regulation.pdf
- Pape, Hilde, & Stefansen, Kari. (2004). «Den skjulte volden?: en undersøkelse av Oslobefolkningens utsatthet for trusler, vold og seksuelle overgrep.» Rapport (Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress), Vol. nr 1/2004. Oslo: NKVTS.
- Politidirektoratet (POD). (2004). «Utlendinger, asylsøkere og kriminalitet: Hvem er hvem og hva vet vi?» POD publikasjon (Vol. 10/2004). Oslo: Politidirektoratet (POD).

- POD. (2010). «Utlendinger og kriminalitet: Kontroll, metode og sanksjoner – veileder». POD publikasjon (11/2010). Oslo: Politiet, Politidirektoratet (POD).
- Sandberg, Sveinung, & Pedersen, Willy. (2006). *Gatekapital*. Oslo: Universitetsforl.
- Skarðhamar, Torbjørn. (2003). "Inmates' Social Background and Living Conditions." *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 4(1), 39-56. doi: 10.1080/14043850310012314
- Skarðhamar, Torbjørn. (2004). "Noen få veier tungt i kriminalitetsbildet". *Samfunnsspeilet*, 18(2004)nr 3, S. 25-31. www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/noen-faa-veier-tungt-i-kriminalitetsbildet
- Skarðhamar, Torbjørn. (2005). «Lovbruddskarrierer og levekår: en analyse av fødselskullet 1977.» Rapporter (2005/9). Oslo: SSB. http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200509/rapp_200509.pdf
- Skarðhamar, Torbjørn. (2006a). "Ikke-vestlige innvandrere og kriminalitet: like og forskjellige." *Samfunnsspeilet*, Vol.20, nr 4, S. 105-110. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/like-og-forskjellige>
- Skarðhamar, Torbjørn. (2006b). «Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere: en analyse av fødselskullet 1977.» Notater 2006/33. Statistisk sentralbyrå. http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200633/notat_200633.pdf
- Skarðhamar, Torbjørn, Lotte Rustad Thorsen, & Kristin Henriksen. (2011). «Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning.» Rapporter (2011/21). Oslo: SSB. http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201121/rapp_201121.pdf
- SSB. (2002). "Straffesakskjeden: Lovbrudd - fra anmeldelse til dom» (Tabeller/Artikkel). Statistisk sentralbyrå (SSB) <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/lovbrudd-fra-anmeldelse-til-dom>
- SSB. (2008). «Utsatthet og uro for lovbrudd, levekårsundersøkelsen, 2007». Statistisk sentralbyrå (SSB) www.ssb.no/vold
- Stene, Reid Jone. (2004). «Utlendinger, asylsøkere og kriminalitet: Svært få lovbrudd er begått av asylsøkere.» *SSB Magasinet*, 10. desember 2004. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/svaert-faa-lovbrudd-er-begaatt-av-asylsokere>
- Sætre, Marianne og Veslemøy Grytdal (2011). «Voldtekt i den globale byen: Endringer i anmeldte voldtekter og seksualkultur i Oslo.» Oslo politidistrikt. https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_1309.pdf
- Thomsen, Trine Lund, Martin Bak Jørgensen, Susi Meret, Kirsten Hviid og Helle Stenum (Red.). (2010). *Irregular migration in a Scandinavian perspective*. Maastricht: Shaker.
- Thorsen, Lotte Rustad. (2004). «Kriminalisering av fattige: levekårs situasjonen blant straffede for narkotikalovbrudd». *Årsrapport* (Vol.2003, s.1-18). Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi.
- Tollvesenet. (2011). *Beslagstatistikk*. Toll- og avgiftsdirektoratet <http://www.toll.no/templates/TAD/Category.aspx?id=66225&epslanguage=no>
- Valenta, Marko. (2012). «Avviste asylsøkere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet». M. Valenta & B. Berg (Red.) *Asylsøker: i velferdsstatens ventrom*. Oslo: Universitetsforl.
- Zhang, Li-Chun. (2008). «Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway» (Vol. 2008/11). Oslo: Statistics Norway.
- Øien, Cecilie, & Sønsterudbråten, Silje. (2011). "No way in, no way out?: a study of living conditions of irregular migrants in Norway FAFO-rapport" (Vol. 2011:03, pp. 102 s.). Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.

Kapittel 9. Vedlegg

9.1 Vedleggstabeller, hovedtall, alder og kjønn

Tabell 11 Siktete personer etter folkeregistrering, alder og kjønn. 2010. Absolutte tall

	Alle siktete			Folkeregistrerte siktete (m/FNR)		
	I alt	Menn	Kvinner	Alle bosatte	Menn	Kvinner
Alle aldre	83635	69767	13868	75781	62651	13130
5-14 år	3273	2371	902	3234	2342	892
15-17 år	5928	4465	1463	5771	4326	1445
18-20 år	10909	9089	1820	10353	8609	1744
21-24 år	11302	9803	1499	9966	8607	1359
25-29 år	11090	9621	1469	9451	8117	1334
30-39 år	17086	14543	2543	14885	12509	2376
40-49 år	13319	11091	2228	12079	9975	2104
50-59 år	6627	5497	1130	6074	5000	1074
60 år +	4101	3287	814	3968	3166	802

Tabell 12 Anslag for siktete som er asylsøkere eller personer uten lovlig opphold samlet sett, etter anslagsnivå, alder og kjønn. 2010. Absolutte tall.

	Høyt anslag for siktete i 2010 som er asylsøkere eller ulovlig			Lavt anslag for siktete i 2010 som er asylsøkere eller ulovlig			Middelanslag for siktete i 2010 som er asylsøkere eller ulovlig		
	(Alle siktete fra asylland u/fnr)			(Alle siktete fra asylland u/fnr men med bosted Norge)			(Alle med bosted Norge + en del bosted utland)		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
Alle aldre	2345	2156	189	590	544	46	1766	1627	139
5-14 år	22	18	4	6	5	1	17	14	3
15-17 år	112	104	8	31	28	3	89	82	7
18-20 år	178	167	11	50	49	2	144	138	5
21-24 år	421	389	32	117	109	8	337	314	23
25-29 år	615	572	43	169	157	12	489	456	34
30-39 år	706	659	47	172	158	15	520	479	40
40-49 år	225	195	30	39	33	6	129	110	19
50-59 år	53	41	12	6	5	2	21	16	5
60 år +	13	11	2	2	2	0	5	5	0

Tabell 13 Siktete folkeregistrerte personer, etter alder og kjønn. 2010. Per 1000 i bosatt befolkning.

	Folkeregistrerte siktete / 1000 bosatte		
	I alt	Menn	Kvinner
Alle aldre	15,6	25,8	5,4
5-14 år	5,3	7,4	3,0
15-17 år	30,1	43,9	15,6
18-20 år	53,3	86,3	18,4
21-24 år	41,2	70,0	11,4
25-29 år	30,8	52,1	8,8
30-39 år	22,0	36,2	7,2
40-49 år	17,2	27,7	6,2
50-59 år	9,9	16,0	3,6
60 år +	3,9	6,9	1,5

Tabell 14 Anslag for siktete som er asylsøkere eller personer uten lovlig opphold samlet sett, etter anslagsnivå, alder og kjønn. 2010. Per 1000 i befolkning (Asylsøkerbefolkning + diverse estimater for personer uten lovlig opphold)

	HØY RATE (tilnærmet maksimum)			LAV RATE (tilnærmet minimum)			MIDDELS RATE (antatt mest sannsynlig)		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
	Basert på høyt anslag for siktete og lavt anslag for personer uten lovlig opphold			Basert på lavt anslag for siktete og høyt anslag for personer uten lovlig opphold			Basert på middels anslag for siktete og lavt anslag for personer uten lovlig opphold		
Alle aldre	71,8	94,7	21,6	16,7	22,4	5,0	54,1	71,4	15,9
5-14 år	8,3	12,8	3,2	2,1	3,3	0,7	6,6	10,3	2,4
15-17 år	53,6	59,0	24,4	13,5	14,7	7,1	42,5	46,5	21,0
18-20 år	65,7	77,0	20,4	17,1	20,7	2,6	53,1	63,4	9,6
21-24 år	84,6	104,7	25,4	21,7	27,2	5,5	67,7	84,5	18,2
25-29 år	83,0	102,8	23,3	21,0	26,1	5,8	66,0	81,9	18,3
30-39 år	95,7	122,0	23,8	21,6	27,0	6,8	70,6	88,7	20,3
40-49 år	95,0	116,7	43,1	15,2	18,3	8,0	54,5	65,6	27,6
50-59 år	72,1	90,9	42,2	7,6	9,2	4,9	28,9	35,5	18,5
60 år og over	42,9	66,6	14,5	4,6	8,4	-	17,5	31,4	-
Justert for kjønn og alder:									
Kun kjønn:	58,1			13,7			43,6		
Kun alder:	60,4			11,0			37,2		
Både kjønn og alder:	50,4			9,0			30,3		

9.2 VEDLEGG Kategorisering av land

Verdensdel	Land	Asylsøkerlandprofil	Asylsøk- nader 2009 og 2010	Asylsøkerbe- folkning. Snitt 2009- 2010	Utvisning for brudd på utlen- dingslo- ven. 2010	Visumfri- sumfri- het?
Asia	Afghanistan	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	4850	2927,7	242	Nei
Afrika	Eritrea	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	4378	1830,0	224	Nei
Afrika	Somalia	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	3298	1553,0	213	Nei
Asia	Statsløs	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	1728	1103,0	123	Nei
Asia	Irak	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	1674	2385,0	400	Nei
Europa	Russland	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	1495	1115,3	42	Nei
Afrika	Etiopia	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	1211	784,0	56	Nei
Asia	Iran	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	1003	1021,0	61	Nei
Afrika	Nigeria	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	936	562,7	70	Nei
Afrika	Sudan	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	432	205,7	31	Nei
Asia	Syria	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	397	285,0	17	Nei
Asia	Sri Lanka	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	283	509,7	16	Nei
Asia	Usbekistan	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	253	208,7	4	Nei
Europa	Koso- vo+Serbia+Monteneg- ro ¹¹³	Land det kom relativt mange asylsøkere fra	862	235,3	60	Delvis ¹¹⁴
Afrika	Algerie	Land det kom en del asylsø- kere fra	294	113,0	31	Nei
Asia	Kina	Land det kom en del asylsø- kere fra	263	92,0	10	Nei
Asia	Pakistan	Land det kom en del asylsø- kere fra	238	158,0	32	Nei
Afrika	Kongo	Land det kom en del asylsø- kere fra	193	175,7	16	Nei
Asia	Jemen	Land det kom en del asylsø- kere fra	186	132,7	4	Nei
Afrika	Marokko	Land det kom en del asylsø- kere fra	167	65,7	23	Nei
Europa	Tyrkia	Land det kom en del asylsø- kere fra	156	0,0	70	Nei
Afrika	Guinea	Land det kom en del asylsø- kere fra	134	67,0	10	Nei

¹¹³

¹¹⁴ Serbia og Montenegro fikk visumfrihet desember 2009 (gjeldende innehavere av biometriske pass).

Asia	Georgia	Land det kom en del asylsøkere fra	132	46,7	7	Nei
Asia	Nepal	Land det kom en del asylsøkere fra	129	190,0	26	Nei
Afrika	Gambia	Land det kom en del asylsøkere fra	124	74,7	8	Nei
Afrika	Libya	Land det kom en del asylsøkere fra	120	88,7	10	Nei
Europa	Makedonia	Land det kom en del asylsøkere fra	118	28,3	12	Delvis ¹¹⁵
Asia	Aserbajdsjan	Land det kom en del asylsøkere fra	106	77,7	2	Nei
Asia	Myanmar	Land det kom en del asylsøkere fra	103	34,3	2	Nei
Afrika	Ghana	Land det kom en del asylsøkere fra	100	73,3	25	Nei
Afrika	Liberia	Land det kom en del asylsøkere fra	92	89,7	14	Nei
Asia	India	Land det kom en del asylsøkere fra	88	93,3	23	Nei
Asia	Kirgisistan	Land det kom en del asylsøkere fra	81	14,0	3	Nei
Asia	Libanon	Land det kom en del asylsøkere fra	73	52,3	11	Nei
Afrika	Zimbabwe	Land det kom en del asylsøkere fra	72	34,3	18	Nei
Afrika	Tunisia	Land det kom en del asylsøkere fra	70	29,3	13	Nei
Afrika	Uganda	Land det kom en del asylsøkere fra	69	60,3	7	Nei
Afrika	Senegal	Land det kom en del asylsøkere fra	63	30,7	4	Nei
Afrika	Mauritania	Land det kom en del asylsøkere fra	61	36,3	3	Nei
Afrika	Kamerun	Land det kom en del asylsøkere fra	59	47,7	22	Nei
Asia	Tadsjikistan	Land det kom en del asylsøkere fra	55	18,7	1	Nei
Asia	Kasakhstan	Land det kom en del asylsøkere fra	53	24,0	2	Nei
Europa	Albania	Land det kom en del asylsøkere fra	53	19,7	15	Nei ¹¹⁶
Asia	Jordan	Land det kom en del asylsøkere fra	50	47,7	7	Nei
Afrika	Egypt	Land det kom en del asylsøkere fra	50	31,0	6	Nei
Asia	Armenia	Land det kom en del asylsøkere fra	47	29,0	2	Nei
Afrika	Sierra Leone	Land det kom en del asylsøkere fra	43	64,7	5	Nei
Afrika	Burundi	Land det kom en del asylsøkere fra	42	123,0	7	Nei
Europa	Hviterussland	Land det kom en del asylsøkere fra	39	9,3	9	Nei
Asia	Bangladesh	Land det kom en del asylsøkere fra	37	26,3	2	Nei

¹¹⁵ Makedonia fikk visumfrihet desember 2009 (gjeldende innehavere av biometriske pass).

¹¹⁶ Albania fikk ikke visumfrihet for 15. desember 2010 ([MyNewsDesk/JDI 1.12.2010](#)) (gjeldende innehavere av biometriske pass).

Europa	Ukraina	Land det kom en del asylsøkere fra	36	17,3	11	Nei
Afrika	Angola	Land det kom en del asylsøkere fra	34	45,7	3	Nei
Europa	Bosnia-Hercegovina	Land det kom en del asylsøkere fra	33	15,7	5	Nei ¹¹⁷
Afrika	Niger	Land det kom en del asylsøkere fra	32	13,7	4	Nei
Afrika	Rwanda	Land det kom en del asylsøkere fra	29	47,7	1	Nei
Afrika	Elfenbeinskysten	Land det kom en del asylsøkere fra	29	38,7	1	Nei
Asia	Vietnam	Land det kom en del asylsøkere fra	27	27,3	31	Nei
Amerika og Oseania	Colombia	Land det kom en del asylsøkere fra	24	14,3	0	Nei
Afrika	Guinea-Bissau	Land det kom en del asylsøkere fra	21	11,0	2	Nei
Afrika	Togo	Land det kom en del asylsøkere fra	19	9,3	0	Nei
Afrika	Kenya	Land det kom en del asylsøkere fra	18	35,3	5	Nei
Afrika	Burkina Faso	Land det kom en del asylsøkere fra	17	9,7	0	Nei
Europa	Moldova	Land det kom en del asylsøkere fra	17	8,7	3	Nei
Asia	Bhutan	Land det kom en del asylsøkere fra	14	15,7	1	Nei
Afrika	Tsjad	Land det kom en del asylsøkere fra	12	5,3	2	Nei
Asia	Mongolia	Land det kom en del asylsøkere fra	12	5,0	16	Nei
Afrika	Kongo-Brazzaville	Land det kom en del asylsøkere fra	7	33,0	1	Nei
Asia	Sør-Korea	Land det kom en del asylsøkere fra	7	21,0	5	Nei
Asia	Kuwait	Land det kom en del asylsøkere fra	7	3,7	0	Nei
Amerika og Oseania	Cuba	Land det kom en del asylsøkere fra	7	3,0	1	Nei
Asia	Turkmenistan	Land det kom en del asylsøkere fra	7	1,3	0	Nei
Afrika	Tanzania	Land det kom en del asylsøkere fra	6	5,3	5	Nei
Asia	Nord-Korea	Land det kom en del asylsøkere fra	4	5,0	0	Nei
Afrika	Zambia	Land det kom en del asylsøkere fra	4	0,5	0	Nei
Afrika	Gabon	Land det kom en del asylsøkere fra	3	3,0	1	Nei
Afrika	Den sentralafrikanske republikk	Land det kom en del asylsøkere fra	3	2,0	1	Nei
Asia	Indonesia	Land det kom en del asylsøkere fra	3	1,0	0	Nei
Afrika	Vest-Sahara	Land det kom en del asylsøkere fra	2	4,3	0	Nei
Asia	Filippinene	Land det kom en del asylsøkere fra	2	4,0	19	Nei

¹¹⁷ Bosnia fikk ikke visumfrihet for 15. desember 2010 ([MyNewsDesk/JDI 1.12.2010](#)) (gjeldende innehavere av biometriske pass).

		kere fra				
Asia	Israel	Land det kom relativt få asylsøkere fra	33	11,0	1	Ja
Europa	Ungarn	Land det kom relativt få asylsøkere fra	33	0,7	0	Ja
Europa	Kroatia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	26	3,0	4	Ja
Europa	Romania	Land det kom relativt få asylsøkere fra	25	5,3	0	Ja
Europa	Bulgaria	Land det kom relativt få asylsøkere fra	16	7,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Mexico	Land det kom relativt få asylsøkere fra	14	5,5	0	Ja
Europa	Tsjekkia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	11	2,7	0	Ja
Afrika	Mali	Land det kom relativt få asylsøkere fra	10	4,7	0	Nei
Europa	Italia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	8	2,3	0	Ja
Amerika og Oseania	USA	Land det kom relativt få asylsøkere fra	7	1,0	8	Ja
Europa	Litauen	Land det kom relativt få asylsøkere fra	6	2,0	0	Ja
Europa	Tyskland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	6	1,3	0	Ja
Afrika	Sør-Afrika	Land det kom relativt få asylsøkere fra	5	3,3	1	Nei
Europa	Polen	Land det kom relativt få asylsøkere fra	5	0,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Honduras	Land det kom relativt få asylsøkere fra	4	2,7	0	Ja
Amerika og Oseania	Venezuela	Land det kom relativt få asylsøkere fra	3	2,7	0	Ja
Amerika og Oseania	Brasil	Land det kom relativt få asylsøkere fra	3	2,0	5	Ja
Amerika og Oseania	Canada	Land det kom relativt få asylsøkere fra	3	0,0	5	Ja
Amerika og Oseania	Ecuador	Land det kom relativt få asylsøkere fra	3	0,0	1	Nei
Amerika og Oseania	El Salvador	Land det kom relativt få asylsøkere fra	3	0,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Chile	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	1,7	9	Ja
Asia	Malaysia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	1,7	1	Ja
Amerika og Oseania	Australia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	1,0	3	Ja
Europa	Nederland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	1,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Bolivia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	0,7	0	Ja
Europa	Spania	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	0,7	0	Ja
Norden	Danmark	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	0,3	0	Ja
Europa	Latvia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	0,0	0	Ja
Europa	Sveits	Land det kom relativt få asylsøkere fra	2	0,0	0	Ja

Amerika og Oseania	Jamaica	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,7	0	Nei
Afrika	Malawi	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,7	0	Nei
Europa	Storbritannia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,7	0	Ja
Amerika og Oseania	Costa Rica	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,3	1	Ja
Amerika og Oseania	Nicaragua	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,3	0	Ja
Amerika og Oseania	Argentina	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	0	Ja
Europa	Frankrike	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	0	Ja
Europa	Irland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	0	Ja
Afrika	Kapp Verde	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	1	Nei
Amerika og Oseania	Peru	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	2	Nei
Europa	Slovakia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	0	Ja
Norden	Sverige	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	0	Ja
Asia	Thailand	Land det kom relativt få asylsøkere fra	1	0,0	9	Nei
Amerika og Oseania	Guatemala	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	4,0	0	Ja
Asia	Oman	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	1,0	0	Nei
Afrika	Botswana	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,7	0	Nei
Afrika	Namibia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,7	0	Nei
Amerika og Oseania	Antigua og Barbuda	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Amerika og Oseania	Barbados	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Europa	Belgia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Den dominikanske republikk	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Amerika og Oseania	Dominica	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Europa	Estland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Fiji	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Norden	Finland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Amerika og Oseania	Guyana	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Europa	Hellas	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Norden	Island	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Asia	Japan	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Asia	Kambodsja	Land det kom relativt få	0	0,0	0	Nei

		asylsøkere fra				
Afrika	Komorene	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Asia	Laos	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Asia	Maldivene	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Europa	Malta	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Afrika	Mosambik	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Amerika og Oseania	New Zealand	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	1	Ja
	Norge	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	3	
Amerika og Oseania	Panama	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	1	Ja
Europa	Portugal	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Asia	Singapore	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Europa	Slovenia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Afrika	Swaziland	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Asia	Taiwan	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Delvis ¹¹⁸
Europa	Tjekkosllovakia	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Amerika og Oseania	Trinidad og Tobago	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Nei
Amerika og Oseania	Uruguay	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja
Europa	Østerrike	Land det kom relativt få asylsøkere fra	0	0,0	0	Ja

Kilde: Oxford Research/UDI (Asylbefolkning) UDI ([asylsøknader](#), [visumfrihet](#) (se [historisk oversikt](#)))

¹¹⁸ Visumfrihet gjelder innehavere av taiwanske pass som inneholder identitetskort-nummer.

9.3 Sentrale statistiske undersøkelser av innvandrere og utlendingers kriminalitet

Tabell 15: Sentrale statistiske undersøkelser av kriminalitet og utenlandsk bakgrunn

Forfatter (publisert år). <i>Tittel</i>	Kriminalitetsmål	Gruppe studert	Tidsrom studert	Andre variabler	Hovedfunn
Falck (1992). Utlendinger og kriminalitet	Straffereaksjoner i forbrytelsessaker (samt fengsel)	Utenlandske statsborgere (primært folkeregistrerte)	1990/1991	Verdensdel, kjønn, alder, bosted (storbyer, befolkningsstørrelse), type hovedlovbrudd.	Med kontroll for kjønn og alder har fastboende utenlandske menn i snitt en lavere kriminalitetsrate (på 12,1 per 1000, enn nordmenn (på 13,5 per 1000) - men er overrepresentert for visse sjeldne men grove lovbrudd. Bare menn fra Afrika bosatt i Oslo var generelt overrepresenterte. Menn fra Asia var sterkest underrepresentert.
Haslund (1995). «Innvandrere og kriminalitet» (i Samfunnspeilet)	Siktete	Innvandrere (inkl. barn av innvandrere), sekundært ikke folkeregistrerte	1993	Landbakgrunn (verdensregion), kjønn, alder, bosted, lovbruddstyper, rettslige avgjørelser	For hver 1 000 innvandrere i Norge ble 24 siktet, mot 17 per 1 000 i befolkningen totalt. Overhyppigheten kan dels forklares ved at det er mange unge menn blant innvandrerne. Relativt sett var det flest siktete blant innvandrere fra «den tredje verden» og fra Øst-Europa. Siktete innvandrere fikk oftere saken henlagt og ble oftere frifunnet enn øvrig befolkning. De "uregistrerte utlendingene" (dvs. ikke folkeregistrerte) utgjorde 3,4 prosent av alle siktete ¹¹⁹ .

¹¹⁹ De «uregistrerte utlendingene» ble på dette tidspunkt talt som en siktelse=en siktet person i statistikken, mao en overtelling (jf POD 2004).

Gundersen mfl. (2000) Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn	Ofre (og gjerningspersoner)	Innvandrere (inkl. barn av innvandrere)	1998 (1997)	Kjønn, alder, landbakgrunn (verdensregion), bosted, rettslige avgjørelser, lovbruddsgruppe/-type	«Ikke-vestlige» innvandrere registreres oftere enn andre som voldsofre. En del av overhyppigheten kan tilskrives kjønns- og aldersstrukturen til innvandrerbefolkningen.
	Gjerningspersoner	d.o.	1998	d.o.	Det ble registrert 25 «gjerningspersoner» (siktete uten frikjenning) per 1 000 innbyggere i innvandrerbefolkningen, mot 16 per 1 000 i befolkningen ellers. Det er særlig høy andel gjerningspersoner blant ikke-vestlige innvandrere. Forskjellen blir større når en sammenligner menn.
	Siktete	d.o.	1996-1998	d.o.	Nordmenn og ikke-vestlige innvandrere som ble siktet, fikk stort sett samme type rettslige reaksjoner, men «ikke-vestlige» innvandrere ble oftere frikjent eller møtt med henleggelse. Statistikken avklarer ikke om forskjellen i innvandrerbakgrunn alene fører til ulik behandling i rettssystemet.
	Pågrepne	d.o.	1998	d.o.	Bosatte med utenlandsk bakgrunn i «ikke-vestlige» land var overrepresenterte blant pågrepne; både innvandrere og «andre med innvandrerbakgrunn». 10 prosent av de pågrepne var «uregistrerte utlendinger» (ikke folkeregistrerte), hvorav nesten halvparten pågrepet for brudd på utlendingsloven ¹²⁰ .
Øia (2003). Innvandrerungdom - kultur.	Selv-rapporterte lovbrudd	Innvandrere og barn av innvandrere bosatt i	1996	Diverse operasjonaliseringer av oppvekstforhold som er mer allmen-	Et hovedfunn er at årsakene til asosialitet i stor grad er like for norsk ungdom

¹²⁰ Det framgår ikke i rapporten hvorvidt disse pågrepene for utlendingslovbrudd gjelder straffesaker eller er pågrepelser i henhold til utlendingslovens egne bestemmelser om tvangsmiddelbruk.

identitet og marginalisering		Oslo, mellom 13 og 19 år?		ne: Bor med en av foreldrene, Autoritetstro, Likestilling, Foreldres uformelle sosiale kontroll, Ungdomsmiljø og fritidsmønster, Kommunikasjonsform hjemme, Holdninger og opplevelse av skolen. Og mer innvandringspesifikke: Religion, Rasisme, Generasjon (1.vs.2.), Nasjonal identitet,	og for innvandrerungdom, men at også innvandringspesifikke forhold medvirker (jf. Øia 2005).
Haslund (2004). «Kriminalitet - Straffede innvandrere» (i Østby red. Innvandrere i Norge)	Straffede personer (fortrinnsvis uten forenklede forelegg)	Innvandrere (inkl. barn av innvandrere) / ikke-folkeregistrerte	1998-2002	Landbakgrunn (region, land), kjønn, alder, bosted, lovbruddsgruppe, tilbakefall	Mens raten for nordmenn var 13-14 straffede per 1 000 innbyggere i perioden 1998-2002, økte raten for ikke-vestlige innvandrere fra 26 til 30. Andelen straffede «uregistrerte utlendinger» økte fra 4,1 til 5,4 prosent. Ikke-vestlige innvandrere hadde høyere rater enn nordmenn innenfor alle lovbruddsgrupper unntatt miljø- og arbeidsmiljøkriminalitet. Størst forskjell var det innenfor vinningskriminalitet, voldskriminalitet og seksualkriminalitet.
POD (2004). Utlendinger, asylsøkere og kriminalitet.	Siktelser	Utenlandske statsborgere, primært ikke-folkeregistrerte	2001	Landbakgrunn (region, asylsøkerprofil)	3,5 prosent av siktelsene er gitt «uregistrerte utlendinger» (ikke folkeregistrerte) hvorav de aller fleste er fra europeiske land. På bakgrunn av statsborgerskap kan maksimalt 2 prosent knyttes til asylsøkere, og på bakgrunn av en rekke videre vurderinger sannsynligvis under én prosent.
Øia (2005). Innvandrerungdom - integrasjon og marginalisering	Selv-rapporterte lovbrudd	Innvandrere (inkl. barn av innvandrere, «2. generasjon») mellom 13 og 19 år?	2002	Diverse operasjonaliseringer av integrasjon: Skoletilpasning, Sosial støtte, Konflikt, Sosial kontroll, Foreldre som	«Norsk ungdom» ruser seg mer enn «innvandrerungdom». For mindre alvorlige lovbrudd er det relativt likt mellom disse gruppene, mens det for mer alvor-

				ressurspersoner, Andre voksne som ressurspersoner, Ungdomssentrisme, Uteliv, Jobbproblemer, Interesse for samfunnsspørsmål, Snakker om politikk, Utførte aktiviteter, Potensiell aktivitet, Prokultur, Religiøsitet, Akademiske utdanningsplaner, Medlemskap i organisasjon	lig kriminalitet er en tydelig overrepresentasjon av innvandrere. Forskjeller mellom norske og innvandrere når det gjelder tilbøyelighet til å begå alvorlige kriminelle handlinger, kan ikke fullt ut forklares gjennom en teori om at norsk ungdom er bedre integrert i det norske samfunnet. Videre er det fremdeles en forskjell mellom første og andre generasjon unge innvandrere i retning at andre generasjon er mer kriminelle. Heller ikke denne forskjellen lar seg enkelt forklare gjennom å ta utgangspunkt i en oppfatning om manglende integrasjon som årsak. Tvert om er det flere indikasjoner på at andre generasjon er best integrert.
Skarðhamar (2006). Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere.	siktede personer / siktelsler (primært for forbrytelser)	«ikke-vestlige» innvandrere (inkl. barn av innvandrere) født 1977	1992-2001	Kjønn, Alder, Antall siktelsler, Bosted, Egen utdanning, Foreldres utdanning, Ikke integrert i skole eller arbeidsliv, Sosialhjelp, En eller begge foreldre fengslet	Ikke-vestlige innvandrere utgjorde 3 prosent av alle siktede i studieperioden og sto for 7 prosent av siktelsene for forbrytelser. Sammenlignet med «nordmenn» er gruppen overrepresentert, også blant dem som har blitt siktet for svært mange forbrytelser. Bosted, utdanningsnivå, sosial bakgrunn og økonomisk situasjon er forhold som henger sammen med registrert kriminalitet. Betydningen av å ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn blir kraftig, men ikke helt redusert når vi kontrollerer for disse kjennetegnene. Både kjønn, sosial bakgrunn (foreldres utdanning), egen utdanning og økonomiske problemer har større betydning enn innvandrerbakgrunn i seg selv.

<p>Skarøhamar m.fl. (2011): Kriminalitet og straffede blant innvandrere og øvrige befolkning,</p>	<p>Siktede personer (gjerningstidspunkt)</p> <hr/> <p>Straffede personer /straffereaksjoner (uten forenklet forelegg)</p> <hr/> <p>Fengslede personer</p>	<p>Innvandrere og barn av innvandrere</p>	<p>2001-2004/2006</p> <hr/> <p>2004-2008/2009</p> <hr/> <p>2005-2008</p>	<p>Landbakgrunn (land, region), Kjønn, Alder, Bosted, Sysselsetning, Inntekt, lovbruddsgruppe</p>	<p>Langt de fleste «gjerningspersoner» (siktede), straffede og fengslede er personer uten innvandringsbakgrunn. For registrerte straffereaksjoner sank andelen gitt til personer uten innvandringsbakgrunn fra 82 prosent i 2004 til 76 prosent i 2009, mens andelen gitt «uregistrerte utlendinger» (ikke bosatte) samtidig økte fra 6 til 9 prosent.</p> <p>Innvandrere (bosatte) er generelt overrepresentert i forhold til øvrig befolkning, men noe mindre enn tidligere. I 2008 ble 22 per 1 000 innvandrere straffet, mot 16 per 1 000 blant befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Det er vesentlig variasjon etter opprinnelsesland, fra flere ganger høyere andeler til underrepresentasjon.</p> <p>Personer med to innvandrerforeldre er også vesentlig overrepresentert i kriminalstatistikkene. Dette er imidlertid en nokså liten befolkningsgruppe hvilket gir stor usikkerhet i tallene.</p> <p>Overrepresentasjonen reduseres vesentlig når man justerer for befolkningsstrukturen – for enkelte av de mest overrepresenterte gruppene så mye som 45 prosent, men for noen grupper består en stor overrepresentasjon. Bostedsmønster viser seg å ha liten eller ingen betydning for representasjonen i kriminalstatistikken. Sysselsetting har også bare en moderat betydning.</p>
<p>Andersen og</p>	<p>Siktelsler / siktede</p>	<p>Mannlige innvandrere</p>	<p>1992-2007</p>	<p>Alder, Botid, Alder ved innvandring,</p>	<p>Resultatene viser at det samlet sett er</p>

<p>Skarðhamar (2012) Age at immigration and crime</p>	<p>personer</p>	<p>mellom 15 og 50 år, som har hatt «lovlig oppholdstillatelse» i hele eller deler av perioden.</p>		<p>Landbakgrunn, Innvandringsgrunn</p>	<p>en negativ, svakt konkav sammenheng mellom alder ved innvandring og kriminalitet, noe som strider mot allmenne teorier om integrasjon og kriminalitet (jf. Øia 2005). Sammenhengen blir imidlertid overdrevet av en nødvendig uteløstelse av botidsvariabelen. Modellen har blant annet kontrollert for at flyktningeinnvandrere som gruppe er overrepresentert i forhold til innvandrere med annen innvandringsgrunn (arbeid, familie, utdanning).</p>
<p>Kilde: Oxford Research AS</p>					

9.4 Annen norsk relevant statistikk: Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet publiserer statistikk over asylsøkere som har fått avslag på søknaden som har blitt uttransportert av politiet. Her har det de senere år blitt vanlig med tall for hvor mange av disse som har straffbare forhold på seg. I 2011 var det 15 prosent med straffesak blant de uttransporterte med et endelig avslag på asylsøknaden i Norge. I tillegg var det 6 prosent med straffesak blant dem som ble uttransportert til et annet europeisk land med ansvaret for asylsøknaden. Vi har altså noen minimumstall for tidligere asylsøkere som har blitt tatt for kriminalitet, men som andelsangivelser for hele gruppen vil det gi et skeivt bilde. For det første omfatter tallene nettopp kun asylsøkere som har fått avslag på søknaden, som ikke lenger er å regne som asylsøkere i Norge, men som personer uten lovlig opphold. For det andre blir asylsøkere som har fått avslag på søknaden som er straffet prioritert for uttransportering av politiet. De med såkalt Dublinsak¹²² vil prioriteres uansett, men disse personene, ofte med avslag i andre land før de kom til Norge, utgjør i seg selv en spesiell undergruppe blant asylsøkere som har fått avslag på søknaden.

Tabell 16: Politiets uttransporteringer relatert til asylsaker i 2011

	Asylsøkere med avslag	Asylsøkere med Dublinavgjørelser	asylsøkere som har fått avslag på søknaden total
I alt	1482	1503	2985
Straffet	224	92	516
Andel straffet	15 %	6 %	11 %

Kilde: Politiets utlendingsenhet¹²¹

¹²¹ Politi.no «[Politiets utlendingsenhet: Aktuell statistikk](#)»

¹²² Dublin-samarbeidets grunnleggende prinsipp er at kun én av medlemsstatene i EU skal behandle en asylsøknad som fremsettes på EU-territoret av en «tredjelandsborger». Uttransportering skjer i disse tilfeller til det landet som er ansvarlig for å realitetsbehandle asylsøknaden.

9.5 Utenlandske statistikker og studier

Fra andre land finnes eksempler på statistiske undersøkelser som tar for seg både asylsøkere og utlendinger med ulovlig opphold. Mest relevant for norske forhold, og årlig oppdatert er den danske kriminalstatistikken (Danmarks Statistik, 2012), som inneholder tall for straffereaksjoner gitt henholdsvis asylsøkere og personer med ulovlig opphold, samt andre ikke-bosatte. Dansk politi fører selv opp i strafferegistrene den utlendingsrettslige statusen som utgjør grunnlaget for statistikken. Ifølge tallene publisert for 2011 utgjorde straffereaksjoner mot asylsøkere en litt større andel enn de mot utlendinger uten lovlig opphold, og til sammen rett under 1 prosent av totalen. For brudd på straffeloven var andelen over 2 prosent (Danmarks Statistik, 2012: tabell 3.22). Dette er andeler som ligger i nærheten av anslagene i denne rapporten. Samtidig er Danmark i en noe annerledes situasjon på asylfeltet enn Norge, og har hatt et langt lavere antall ankomster enn Norge de senere årene.¹²³

Det er ikke publisert noen grundigere gjennomgang av kriminalitetsrater utifra størrelsen og strukturen på disse befolkningsgruppene, men tall oppgitt i nyhetsoppslag indikerer en betydelig overrepresentasjon for asylsøkere.¹²⁴

Tabell 17: Fellende avgjørelser etter overtredernes nasjonale tilhørighet. 2011.

Overtredelsens art	Personer i alt netto	Avgjørelser i alt	Straffelov i alt
I alt	169 945	200 091	39 393
Dansk statsborger	145 214	170 790	30 893
Asylsøker	813	896	592
Utlending med ulovlig opphold	877	977	519
Utlendinger med oppholdstillatelse	13 489	17 080	4 900
Turister og utlendinger med visum	5 385	6 025	2 484
Uoppgitt	4 167	4 323	5

Kilde: Danmarks statistik (2012, tabell 3.22)

¹²³ <http://www.udi.no/Nyheter/2012/Asyltrender-i-Europa/>

¹²⁴ Jyllands-Posten.dk (31. august 2013): «Hver sjette asylansøger sigtet»

En grundigere gjennomgang av utenlandsk tilhørighet og oppholdsgrunnlag ble gjort i en Sveitsisk utredning gjort av Justisministeriet og politiet. Ifølge rapporten utgjorde asylsøkere nesten 7 prosent av straffedømte personer i 1998. Unge mannlige asylsøkere var straffedømt dobbelt så ofte som tilsvarende gruppe sveitsere (AGAK 2001 s.6). Mens rapporten er rimelig unik i internasjonal sammenheng er den ikke bare relativt gammel, det er også usikkert hvor sammenlignbar den sveitsiske situasjonen er den norske.

Noen av de hittil grundigste undersøkelser av kriminalitet tilknyttet ikke bare asylsøkere, men også personer uten lovlig opphold, er gjort i Nederland. Forskningsprosjektet «The Unknown City» startet allerede fra slutten av 1980-tallet å kartlegge livet blant «ulovlige innvandrere» (illegal immigrants) i bestemte nederlandske byer (Engbersen & Van der Leun 2001). I tillegg til et stort omfang av kvalitative data ble det innhentet statistikk over arrestasjoner på bakgrunn av henholdsvis manglende oppholdsgrunnlag og kriminalitet i 1989-1994. Selv om analysen kan gi et noe forenklet bilde av overrepresentasjonen for personer uten lovlig opphold i straffesakene,¹²⁵ peker den på et moment som gjenspeiler funnene til de tidligere nevnte norske undersøkelsene av innvandreres kriminalitet: den store forskjellen mellom ulike landgrupperinger. Undersøkelsen gjør også en inndeling av lovbruddstyper som viser at relativt store andeler av kriminaliteten som de uten lovlig opphold blir tatt for gjelder narkotika og tyveri.

I en videreføring av prosjektet har forskere påpekt en økning i kriminalitet begått av personer uten lovlig opphold (Leerkes mfl. 2012). Denne økningen forsøkes forklart gjennom marginaliseringsprosesser i kjølvannet av strengere «indre grensekontroll» gjennom eksklusjon fra det formelle arbeidsmarkedet.¹²⁶ Fra 1997 til 2003 steg antallet mistenkte uten lovlig opphold (fra ikke-EU-land) fra 3 170 til 7 148. Ut ifra estimater for antall utlendinger uten lovlig opphold i Nederland tilsier det en økning fra rundt 2 prosent av denne gruppen, til rundt 4 prosent. Gruppen gikk slik fra å

være betydelig mindre til å bli omtrent like overrepresentert i mistenktstatistikken som lovlige innvandrere. Etter å ha kontrollert for endringer i politiets virksomhet, endring i oppholdsstatus, økt grenseoverskridende kriminalitet samt demografiske endringer, står de nederlandske forskerne igjen med en tredel av økningen som er uforklart og dermed tilskrives økt marginalisering.

Et lignende perspektiv er lagt til grunn i en studie av «asylmigranter» i Nederland, et begrep som dekker personer i flere stadier av asylprosessen fra asylsøkerstatus og videre inn i bosetting eller ulovlig opphold etter avslag.¹²⁷ Her fant man at det var en høyere andel mistenkte blant asylsøkere som har fått avslag på søknaden enn blant asylsøkere som hadde fått innvilget opphold eller som fremdeles ventet på en avgjørelse. Mens disse generelle trekkene kan ha overføringsverdi til norske forhold, er det også i forhold til Nederland usikkert hvor mye av de mer konkrete forholdene som kan være like.

¹²⁵ Det blir bl.a. pekt på at av henholdsvis 142 arrestasjoner for kriminalitet av personer uten lovlig opphold og 638 av lovlige innbyggere gjaldt en større andel av arrestasjonene av de lovlige innbyggerne det forfatterne kategoriserer «alvorlig kriminalitet» (serious crime, som vel å merke ikke inkluderer narkotika, Engbersen og Van der Leun 2001, s. 58-59). Dette er en noe spesiell bakgrunn for å konkludere med at personer uten lovlig opphold er mindre kriminelle, så lenge det ikke er sammenlignet med størrelsen på gruppene. Når forfatterne samtidig mener at det sannsynligvis er under 20 000 «ulovlige innvandrere» i Rotterdam, mot en registrert befolkning på 500 000, tilsier det at personer uten lovlig opphold ble arrestert for kriminalitet bortimot fem ganger så ofte, eller mer.

¹²⁶ Leerkes, Engbersen & van der Leun (2012) - *Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control*.

¹²⁷ De Boom, J., Engbersen, G., & Leerkes, A. (2006). [Asielmigratie en criminaliteit](#)

Tabell 18: Mistenkte i antall, andel og rater for ulike befolkningsgrupper i Nederland. 2004

	Antall mistenkte	Befolkningsstørrelse	%mistenkte av befolkning	%av alle mistenkte
Totalt	204 973	13 849 042	1,5	100,0
Født i Nederland	127 133	11 189 929	1,1	62,0
Født utenlands	77 840	2 659 117	2,9	38,0
Asylmigrant med innvilget oppholdstillatelse/nederlandsk statsborgerskap	2 516	73 728	3,4	1,2
Asylmigrant med sak under behandling	1 854	34 533	5,4	0,9
Asylmigrant uten oppholdsgrunnlag/avslag på søknad	2 374			1,2
• Estimert befolkning ved 19 prosent gjenblivelse etter avslag		24 000	9,9	
• Øvre grense (95% konfidensintervall)		30 000	7,9	
• Nedre grense (95% konfidensintervall)		17 500	13,5	

Kilde: De Boom & al. (2010, tabell 2); De Boom & al. (2006, tabell 2.13)

9.6 Datafil fra UDI

Tabell 19: Kjennetegn ved variable i datafil fra UDI

Variabel:	Variabelnavn:	Definisjon:
SØKER	Fiktiv id-nummer på asylsøker (DUF)	DUF-registreringen
SAKNRASYL	Antall asylsaker	1-8.
STATCODE	Nasjonalitet	
ALDERSAKO	Alder ved saksopprettelse.	Alder på asylsøker når asylsøknad først ble registrert (Dvs. dato på SAKMOTTATTDATO).
KOMMUNECODE	Kommunennummer	Kommune som har fått integreringstilskudd Det er flere som har registrert adresse, enn kommuner som får integreringstilskudd.
ADRESSEKOMMUNE	Registrert adresse på asylsøker	Har en person verdi på begge variabler,

ANTALLFAMMEDLEMMER	Antall familiemedlemmer	stemmer disse som regel overens med hverandre.) Gjelder i hovedsak barn under 18 og forsørgere 0 = ikke barn, 1 = barn
HARBARNIFAM	Er det barn i familien?	
STATUSMOTTAKDATO	dato knyttet til siste statusgivende vedtak	
STATUSGRUPPE	Status til asylsøkere i mottak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andre 2. Personer i mottak uten vedtak 3. Personer med tillatelser 4. Personer med utreiseplikt 5. Personer med vedtak som ikke er endelig
STATUSGRUPPE	Status på søknad til asylsøkere i mottak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asylsøknader uten vedtak 2. Avslag på klage i 1. instans – har klaget, ikke tatt stilling til utsatt iverksettelse 3. Avslag på klage i 1. instans – ikke utsatt iverksettelse 4. Avslag på klage i 1. instans – utsatt iverksettelse 5. Avslag på søknad i 2. instans 6. Avslag på søknad i 2. instans – utsatt iverksettelse 7. Innvilget asyl 8. Innvilget familiegjenforening 9. Opphold på humanitært grunnlag 10. Overføringsflyktning 11. Personer i mottak med henlagt sak 12. Personer i mottak med trukket søknad 13. Personer med tillatelse som ikke skal bosettes 14. Ukjent
FOERSTEANKOMSTMOTTAK	Første ankomst mottak dato	
SAKMOTTATTDATO	Hvilken dato sak ble mottatt	
SISTEAVREISEMOTTAK	dato for siste avreise fra mottak	
SISTEAVREISEGRUNN	siste avreise fra mottak grunn	Her er det flere jeg ikke skjønner
MOTTAKCODE	Kode på mottak	
MOTTAK	Navn på mottak	Inkluderer også: Flyttet til privat bopel Forsvunnet (ukjent adresse)
MOTTAKFYLKE	Fylke	

ANKOMSTFØR	Ankomst før et gitt tidspunkt	For å regne tverrsnitt har vi benyttet «ankomst før» for å belyse hvor mange asylsøkere som var i Norge på et gitt tidspunkt.
Kilde: Oxford Research AS		
Variabel:	Variabelnavn:	Definisjon:
SØKER	Fiktiv id-nummer på asylsøker (DUF?)	DUF-registreringen
SAKNRASYL	Antall asylsaker?	1-8.
STATCODE	Nasjonalitet	
Kilde: Oxford Research AS		

Kapittel 10. English summary

This report is the result of a project funded by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), conducted by Oxford Research. In general, this study will describe the crime pattern of asylum seekers and foreigners without legal residence in Norway. What percentages of the registered crime can be linked to these groups? What are the crime rates (for these groups)? What type of criminality are they registered for? Do these two groups have a demographic composition which can explain parts of the crime pattern? Finally, upon request from the UDI, we suggest possibilities of acquiring better and more frequently updated statistics in the field.

Representatives from the National Police Directorate (POD), Statistics Norway (SSB), and the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) conducted a similar study in 2004, based¹³⁷ on statistics from 2001. This survey will partly be a replication, as well as a significant extension of the study from 2004. Many strong opinions and contradictory perceptions exist on the topic of immigrants and crime. However, the empirical foundation is often sparse. Thus, an important point of this study is to contribute to a fact-based debate. An equally important point is to emphasize the difficulties of studying this field statistically due to vague categories.

10.1 Data and methods

Our work is mainly based on:

- a) Statistics of Norway's table listing persons charged with a criminal offence and the charges raised in 2010. The persons charged are categorized by citizenship and type of offence, and by whether they are registered with a personal identification number in the National Population Register (Folkeregisteret).
- b) An anonymous file, including all registered asylum seekers in Norway from 2.1.2003 to 21.2.2013. The file provides data on the asylum seekers' age, gender and country of origin. It also provides information about the asylum seeker's application: date of submission, date of granting or re-

jection, appeal and outcome in The Norwegian Immigration Appeals Board (UNE) etc.

Additionally, we have used statistics and analysis models prepared by UDI, SSB, the National Police Immigration Service (PU), and others. We have also used a replication and update of the model previously used by Statistics Norway to estimate the number of foreigners without legal residence in Norway.

A lot of the work has consisted of constructing different categories of the population not registered in the National Population Register and the size of these categories at a given time. We have included the following population categories: asylum seekers, foreigners without legal residence, and foreigners not registered but with legal residence as tourists etc. We have identified the population size of the first mentioned two groups at different times, their characteristics (age and gender), and their recorded crime profile. There is considerable uncertainty attached to most of the estimates. The greatest uncertainty is related to the estimates of the size of the population of foreigners without legal residence, and the percentage of registered crime that can be linked to asylum seekers and foreigners without legal residence as separate groups. All the mentioned population sizes are prepared with the aim of understanding the registered crime situation in 2010, and to investigate whether this crime picture has changed from the estimates from 2001.

10.2 Main findings

Our main findings are as follows:

More charges against foreigners not registered in the Population Register

In 2001 below 4 per cent of the registered charges (around 7 000) were given to people not registered in the Population Register. By 2010 this percentage was more than doubled, to 8 per cent of the total – and 13 800 charges. But this does not necessarily mean an increase in the number and percentage committed by asylum seekers and foreigner without legal residence. We find that a large part of the increase can be attached to citizens from the Schengen Area (where Norway became a part in

¹³⁷

http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/FOU/Asylsokere_og_kriminalitet_sluttrapportPOD.pdf

2001), and from countries who became EU-members in 2004 and 2007.

Asylum seekers and residents without legal residence are probably behind 2 per cent of registered charges

Charges against citizens from “typical asylum-seeker-countries”, not registered in the Norwegian Population Register, make up a total of 2,5 per cent of all charges in 2010. This is the upper limit of the amount of charges that can be linked to asylum seekers and foreigners without legal residence. With less certainty we take as a probability that asylum seekers mainly are registered as living in Norway in the statistics on people with charges. On the other hand, people staying as legal residents (tourists etc) most often will be registered as having a permanent residence abroad. Persons without legal residence, who often have a background as asylum seekers, will alternatively be registered as having a residence in Norway or abroad depending on the nature of each case. While 2,5 per cent of all charges is a high estimate for asylum seekers and foreigners without legal residence as a total, 1,4 per cent (those registered as residents in Norway) will be a low estimate of the combined group. Our tentative middle estimate thus is that the two groups together are responsible of 2,0 per cent of all charges in 2010.

Can we distribute the charges evenly between the two groups?

An even more difficult task is remaining: The job of dividing the asylum seekers from those who do not have a legal residence in Norway. Our only opportunity here is to take a look at published statistics and research from Denmark and the Netherlands, where penal sanctions are more or less evenly distributed between the two groups. If we divide according to Danish statistics, where the distribution is equal, we get the following result:

Percentage of charges against asylum seekers: 1,0 %

Percentage of charges against foreigners without legal residence: 1,0 %

Using a Dutch model of distribution (see chapter 6.3), asylum seekers will be responsible of 0,5 per cent of all charges, while 1,5 per cent can be distributed to foreigners without legal residence in Norway. Accordingly the percentage of charges against asylum seekers has not increased much in

the period from 2001 to 2010 (using the Danish model), or not increased at all (Dutch model). Instead we estimate an increase in the number of charges against foreigners without legal residence, which might be the result of an increase in the size of this group in the period in question.

If one estimates the percentage of charges to asylum seekers to be higher than this, one has to accept that foreigners without legal residence are responsible for a smaller percentage of the total, and vice versa. This “zero sum game” is essential when we move to the analysis of the possible crime rates in the two groups as compared to the same rate in the total population registered in the Population Register.

More drug offences – less traffic offences

The distribution of type of offences linked to the two groups as a total, is as expected when taking into consideration their economic, social and – not at least - legal situation in the Norwegian society. Compared to all charges given in 2010, asylum seekers and foreigners without legal residence are registered with a relatively higher proportion of the drug offences – with a maximum share above 3 per cent, but on the other hand they are responsible for a relatively low share of economic crime and traffic offences – below 1 per cent. Naturally, a substantially higher proportion of violations of immigration law is connected to these two groups. A high number of drug offences, and a small number of traffic offences, both making up a high share of the total crime registered, is the main reason why these groups have a higher share of crimes against the Penal Code as compared to all crimes. We have no other clear indications that asylum seekers and foreigners without legal residence more often commit more serious offences than others. They have relatively high shares of some types of serious violent offenses and sexual offences, but also substantially low shares of some other kinds of offences within the same category. In these relatively rare cases, the number of crimes are low and can be changing substantially from year to year.

Probably substantially over-represented

We have started this analysis by looking for the crime rate of the two groups as a total. We are confident on the number of asylum seekers staying in Norway in the period in question (14 600). Then we turn to a far more difficult question: What is

the number of foreigners without legal residence in Norway at the same time? We use a revised and updated version of a previous estimate done by Statistics Norway, based on data from 2006. This estimate gives us a large spread: between 18 100 and 56 000 persons living in Norway in the actual period.

After considering analysis and comments from the National Police Directorate and the National Police Immigration Service, together with input from the Norwegian Church City Mission and NOAS (Norwegian Organisation for Asylum Seekers), we find the lowest estimate (18 100) to be the most plausible. Taking this estimate as a starting point, persons in these two groups combined are charged for criminal offences more than three times as often (247 per cent more often) than the resident population in Norway. Should we use a higher estimate of the size of the group of people without legal residence; the total crime rate for the two groups will decrease proportionally.

Less over-representation when considering age and gender

The population of asylum seekers and foreigner without legal residence consists of a substantially higher percentage of younger people and men than does the rest of the population. Comparing their crime rate with the rate of people having the same gender and age, their crime rate is almost twice as high (94 per cent higher) than what we find in the resident population. Thus, the over-representation remains, but is more than halved after a statistical control for these substantial demographic variables.

If we decide to trust in the Dutch analysis of the crime rates in the two population groups, the group of foreigners without legal residence is by far the one with the highest crime rates. Taking the Danish experiences as a starting point, the asylum seekers will be somewhat more over-represented. We have more trust in the Dutch analysis, mostly due to thorough research.

In the end of this chapter, we discuss the pros and cons regarding whether these groups have a relatively higher risk of getting detected, finding arguments in both directions.

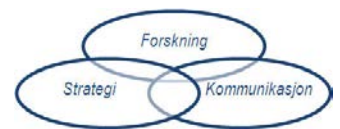
Do we need more frequently updated statistics?

Oxford Research has examined the possibilities for developing a more secure and more frequently updated statistics on the field. In principle, we see two solutions:

a) to link asylum seeker status to each registered person charged, a procedure used in Denmark. This would be a task for the police.

b) Each registered offender is identified by date of birth and name, and then connected to the appropriate registers.

We believe in a combination of these two approaches by formalized registration of the DUF-number in Police registers (for all persons without PIN), which again simplifies and improves the linking of individuals to the Immigration Database (utlendingsdatabasen).



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no