

Migrasjon og utvikling

– bedre sammenheng og samordning

Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

Mai 2006



ARBEIDS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. BAKGRUNN	8
2. SAMMENHENGEN MIGRASJON – UTVIKLING	9
2.1 Migrasjonsbildet	9
2.2 To innfallsvinkler	10
2.3 Hvordan utvikling påvirker migrasjonsprosesser	10
2.4 Hvordan migrasjon påvirker utviklingsprosesser	11
3. SAMMENHENGER NORSK MIGRASJONS- OG UTVIKLINGSPOLITIKK	14
3.1 Innledning	14
3.2 Frivillig migrasjon og norsk utviklingspolitikk	14
3.3 Tvungen migrasjon og humanitær bistand	15
4. FORSLAG TIL POLITIKKUTVIKLING OG TILTAK	18
4.1 Tilrettelegging for sirkulær migrasjon og kompetanseoverføring	18
4.2 Tiltak for å begrense hjerneflukt	19
4.3 Styrke kvinnelige migranters rettigheter	20
4.4 Involvering av innvandremiljøer i utviklingssamarbeid	20
4.5 Bedre ordninger for og større utviklingseffekt av private pengeoverføringer	21
4.6 Styrking av migrasjonsforvaltningen i utviklingsland	22
4.7 Strategisk bruk av gjenbosetting	22
4.8 Oppfølging av EUs regionale beskyttelsesprogram	24
4.9 Integrering i opprinnelseslandet ved retur/tilbakevending	25

4.10 Behov for mer forskning og kompetanseutvikling	26
4.11 Bedre samordning mellom UD og AID	27
4.12 Økonomisk-administrative konsekvenser av forslag	27
VEDLEGG 1 – MANDAT OG VIRKSOMHET	28
VEDLEGG 2 - VIKTIGE INTERNASJONALE PROSESSER	29
2.1 EU-kommisjonens melding om migrasjon og utvikling	29
2.2 GCIM-rapporten – Migration in an interconnected world	31
2.3 Andre internasjonale prosesser	32
VEDLEGG 3 – LITTERATUR	34

Sammendrag

Det er flere sammenhenger mellom på den ene side utenriks- og utviklingspolitikk og på den andre side migrasjons-, integrerings- og inkluderingspolitikk. Kunnskap om dette er nødvendig for å sikre bedre måloppnåelse og samordning mellom tiltak på de ulike politikkområdene.

Migrasjon er et viktig middel for mange fattige til å komme seg ut av fattigdommen, og det er økende erkjennelse av behovet for kunnskap om sammenhengen mellom utvikling og migrasjon. Det er komplekse sammenhenger som vil variere ut fra den lokale konteksten. En stor del av den internasjonale migrasjonen skjer mellom land i Sør. For mange utviklingsland, som kan være både avsender-, transitt- og mottakerland, er derfor økt migrasjon et større og mer kritisk tema enn det er for europeiske land. I den foreliggende rapporten drøftes først og fremst migrasjon som berører Norge.

Det er ingen entydig sammenheng mellom Norges bidrag til å bekjempe fattigdom og styrke veksten i fattige land og migrasjonspolitiske målsettinger. Når det gjelder humanitær bistand og arbeid for fred, forsoning og demokrati, kan forbindelsene mellom utviklings- og migrasjonspolitikk være mer direkte. Slikt arbeid bidrar også til å forebygge flukt og annen tvungen migrasjon og til å legge forholdene til rette for at flyktninger og asylsøkere skal kunne returnere og bli reintegrert i hjemlandet. Som ledd i støtten til oppbygging av en effektiv offentlig forvaltning i fattige land, kan også migrasjonsforvaltningen styrkes, slik at landene bedre kan håndtere slike spørsmål.

Migrasjonspolitikken, i vid forstand, kan bidra til utvikling i fattige land. Ved å åpne for arbeidsinnvandring og mottak av flyktninger fra slike land, ved å gi opplæring og arbeidserfaring og eventuelt ved å støtte tilbakevending og reintegrering bidrar man til å utvikle menneskelige ressurser. Overføring av flyktninger avlaster dessuten disse landene for noen av byrdene de har ved å befinne seg nær konfliktområder. Dette kan også inngå i en helhetlig strategi for å løse langvarige flyktnings situasjoner og derved bidra til et bedre grunnlag for økonomisk utvikling. På den annen side kan tiltak på migrasjonsområdet, for eksempel tvangsreturer i stort omfang eller rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, i gitte situasjoner forstyrre eller slå ut negativt for utviklingsprosesser.

En arbeidsgruppe med representanter for UD, AID, NORAD og UDI fikk høsten 2005 i oppdrag å foreta en gjennomgang av forholdet mellom norsk utviklings- og migrasjonspolitikk. Et viktig utgangspunkt for arbeidet var meldingen fra EU-kommisjonen om tematikken og rapporten fra den FN-oppnevnte globale kommisjonen for migrasjonsspørsmål, GCIM.

Arbeidsgruppen vil på bakgrunnen av drøftingen i rapporten framheve enkelte tiltak. Instans med hovedansvar for oppfølging står i parentes. På flere punkter er departementene sidestilt når det gjelder ansvar.

I. Tiltak som innebærer styrket samordning mellom utviklingspolitikk og migrasjonspolitik:

1. UDs og AIDs bruk av virkemidler for å løse flyktnings situasjoner bør ses i sammenheng for å gi best mulig effekt. Dette gjelder for eksempel strategisk bruk av kvoten for overføringsflyktninger sammen med målrettet bruk av bistand for å legge til rette for frivillig tilbakevending eller integrering av flyktninger i opprinnelsesregionen. **(AID/UD)**
2. Støtteordninger i forbindelse med tilbakevending/retur fra Norge bør ses i sammenheng med bruken av bistandsmidler til reintegrering av internt fordrevne og flyktninger fra naboland. Kompetansen i UD/NORAD må trekkes inn når utlendingsmyndighetene håndterer støtte til prosjekter i opprinnelsesland. Det er spesielt viktig at utenriksstasjonene konsulteres. **(AID-UDI)**
3. Politikkt utviklingen på migrasjons- og utviklingsområdet må ta hensyn til den økende feminiseringen av migrasjonen. Dette gjelder bl.a. i forbindelse med den kommende handlingsplanen for fremme av kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet **(UD)** og i den pågående oppfølgingen av handlingsplanen mot menneskehandel **(AID/UD)**.
4. AID og UD bør samarbeide om å få økt kunnskap om internasjonal migrasjon, transnasjonale nettverk og forbindelsene mellom innvandremiljøer og utviklingsprosesser - ut fra hva som er de mest interessante vinklingene for Norge - bl.a. under forskningsprogrammet IMER (Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner). Forskningssamarbeid med aktuelle utviklingsland bør stimuleres. **(AID/UD)**

II. Migrasjonspolitiske tiltak som kan fremme utvikling og fattigdomsbekjempelse

5. Det bør utredes nærmere hvordan forholdene kan legges bedre til rette for at personer med innvandrerbakgrunn enklere kan veksle mellom jobb i Norge og i opprinnelseslandet eller et annet utviklingsland. Dette berører regelverk på flere samfunnsområder. **(AID-UDI)**
6. Norge bør delta aktivt i den internasjonale debatten omkring hjerneflukt og bidra til løsninger. Samtidig bør det arbeides for å få utdannet mer kvalifisert personell og å bedre lønns- og arbeidsvilkår innen utsatte sektorer i aktuelle samarbeidsland. **(UD-Norad)**
7. Dersom det er ønskelig å øke omfanget av arbeidsmigrasjon fra utviklingsland til Norge, vil det være behov for større innsats med sikte på tilrettelegging og rekruttering. Det kan for eksempel skje gjennom bilaterale avtaler med aktuelle utviklingsland. I forbindelse med slik arbeidsmigrasjon må det sikres at lovbestemte rettigheter og arbeidsvilkår respekteres. Internasjonalt er det viktig at Norge støtter aktivt opp om ILOs virksomhet på dette området. **(AID)**

8. Dersom det i EU-regi utvikles en koordineringsmekanisme for europeiske lands bidrag til å løse flyktnings situasjoner ved hjelp av gjenbosetting, bør det vurderes hvorvidt Norge skal søke en tilknytning. **(AID)**

III. Utviklingspolitiske tiltak som kan fremme en styrt samfunnstjenlig migrasjon

9. Det bør vurderes å ta opp spørsmålet om et lands vilje til å ta tilbake egne borgere - og eventuelt inngå tilbaketakelsesavtale - i forbindelse med utviklingssamarbeidet med Norge. Forutsetningen er at dette er forsvarlig i forhold til samarbeidets innretning og karakter **(UD/AID)**.
10. Norske bistandsmidler bør vurderes brukt til å styrke migrasjonsforvaltningen og -lovgivningen i utviklingsland når dette prioriteres og etterspørres av samarbeidsland, og er viktig migrasjonspolitisk. **(UD)**

IV. Tiltak for å engasjere innvandrerbefolkningen i utviklingssamarbeid

11. Innvandremiljøer bør inviteres til dialog med myndighetene om humanitære og utviklingspolitiske spørsmål. Det må vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres – om eksisterende kanaler, som for eksempel Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM) er tilstrekkelige, om det bør opprettes nye organer, eller om mer ad hoc-pregede og landspesifikke fora vil være mest hensiktsmessig. Det må legges vekt på å trekke med kvinner. **(UD-Norad)**
12. Eksisterende ordninger for kanalisering av bistandsmidler gjennom frivillige organisasjoner er åpne for søknader fra innvandrerorganisasjoner. Det bør gis mer målrettet informasjon og rådgivning overfor disse når det gjelder tildelingskriterier og søknads- og prosjektutforming. Det kan også vurderes om det er behov for særskilte ordninger for å stimulere til kanalisering av midler fra innvandrere. **(UD-Norad)**
13. Norge bør i større grad bruke tilgjengelige programmer/ordninger med sikte på at personer med flyktningbakgrunn og med etterspurt kompetanse kan vende tilbake til opprinnelsesland etter krig/konflikt for å delta i gjenoppbyggingen for kortere eller lengre perioder. **(UD-Norad)**
14. Ansvarlige myndigheter bør arbeide for et billigere og sikrere system for private pengeoverføringer fra innvandremiljøer i Norge til opprinnelsesland. I tillegg bør Norge i samarbeid med andre land se nærmere på hvordan man kan stimulere til at slike overføringer får størst mulig utviklings-effekt i fattige land. **(UD-Norad)**

V. Administrative samordningstiltak

15. Det bør etableres en fast ordning med regelmessige samordningsmøter mellom UD-Norad og AID-UDI, evt. også andre berørte departementer, som kan ta opp spørsmål i skjæringspunktet mellom på den ene side utenriks- og utviklingspolitikk og på den annen side migrasjons-, integrerings- og inkluderingspolitikk, også i forhold til relevante internasjonale prosesser. Møtene holdes på embetsnivå, men det bør minst én gang i året være et møte med deltakelse fra politisk ledelse i aktuelle departementer. Ansvar for møtevirkosomheten bør gå på omgang mellom **UD** og **AID**.

Økonomisk-administrative konsekvenser av anbefalingene er ikke utredet. Det forutsettes at tiltak som kan få slike konsekvenser, håndteres av ansvarlig departement i de ordinære budsjettprosessene.

1. Bakgrunn

Forholdet mellom migrasjon og utvikling tas opp og drøftes i en rekke ulike internasjonale organer og fora. Norske myndigheter vil forholde seg aktivt til denne problematikken i årene framover. Det forutsetter bl.a. bedre samordning av norsk politikk når det gjelder utvikling og migrasjon, særlig migrasjon som berører Norge. Denne rapporten kommer med en rekke forslag til tiltak, i første rekke på områder hvor det kan være innebygde motsetninger og/eller er et særlig stort behov for samordning.

På initiativ fra det tverrdepartementale koordineringsutvalget for justis- og innenriksaker i EU ble det høsten 2005 opprettet en arbeidsgruppe om migrasjon og utvikling. Arbeidsgruppen fikk i første rekke som oppgave å gjennomgå EU-kommisjonens melding fra høsten 2005 om sammenhengen mellom migrasjon og utvikling, vurdere denne og foreslå eventuell oppfølging fra norsk side. Arbeidsgruppen har også sett på andre relevante internasjonale dokumenter og prosesser om samme tema, jf. mandatet gjengitt i vedlegg 1. Et seminar om migrasjon og utvikling ble arrangert 20.3.2006, jf. samme vedlegg.

Utvalget har ikke kunnet ta opp alle relevante tema og problemstillinger i skjæringspunktet mellom migrasjon og utvikling. Ett slikt tema er handel med kvinner og barn/menneskehandel. På dette området finnes det en ny handlingsplan for perioden 2005-2008¹ som inneholder en rekke tiltak i Norge og internasjonalt. Samordningsansvaret for planen ligger i Justisdepartementet. Både Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er viktige bidragsytere. Det er derfor ikke samme behov for en gjennomgang som på områder hvor man ikke har kommet så langt i politikktvikling og samordning.

¹ Justis- og politidepartementet 2005, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005-2008.

2. Sammenhengen migrasjon – utvikling

2.1 Migrasjonsbildet

Det antas å være nærmere 200 millioner migranter i verden, nærmere halvparten kvinner, som har oppholdt seg minst ett år i et annet land enn fødelandet. Dette utgjør 3 % av jordas befolkning. Over halvparten av migrantene befinner seg i utviklede land i Europa, Nord-Amerika og Oseania. Så mye som en femtedel bor i USA. Antallet har økt betydelig de siste tiårene, særlig i de nevnte verdensdelene der det har skjedd en fordobling fra 1980 fram til i dag.

I underkant av 10 millioner flyktninger er inkludert i de 200 millionene². Fordelingen av disse er noe annerledes i og med at to tredjedeler av flyktingene befinner seg i utviklingsland. Det har vært en betydelig nedgang i denne kategorien migranter de seinere årene, om lag 25 % siden år 2000. Pakistan og Iran er vertsland for de største gruppene av flyktninger, med mer enn 1 million i hvert av landene.

Det er mange og sammensatte årsaker til at mennesker flytter over landegrenser. Flukt fra krig, forfølgelse og katastrofer, dvs. tvungen migrasjon, er én årsak. Som påpekt ovenfor, er det langt fra den viktigste. Det store flertallet drar mer eller mindre frivillig for å bedre sine egne og familiens levekår. De forsøker, lovlig eller ulovlig/irregulært å komme seg til steder hvor det er lettere å finne arbeid som er bedre betalt. Eventuelt søker de bedre utdanningsmuligheter. For mange er det både elementer av flukt og ønske om arbeid og bedre levekår. En betydelig andel av flyttebevegelser er familierelatert. I tillegg til familiegjennforening med arbeids- eller utdanningsmigranter og flyktninger, er familieetablering gjennom ekteskap over landegrenser en viktig form for internasjonal migrasjon.

Selv om bestemmelsene som regulerer arbeidsmigrasjon er kjønnsnøytrale, blir utfallet forskjellig for kvinner og menn. Kvinnelige migranter befinner seg oftest i de udookumenterte, temporære og/eller ukvalifiserte deler av arbeidsmarkedet. Dette har sammenheng med kjønnssegregerte arbeidsmarkeder, sosioøkonomiske maktstrukturer og sosiokulturelle rolledefinisjoner, både i opprinnelses- og destinasjonsland.

Innvandringen til Norge de siste tiårene kan i hovedsak kobles til de nevnte strømme- ne: arbeid, flukt, familie og utdanning. Arbeidsinnvandringen fra utviklingsland, for eksempel fra Pakistan, startet på slutten av 1960-tallet, og har vært beskjeden etter innføring av såkalt ”innvandringsstopp” i 1975. Fra det tidspunkt økte familieinn- vandringen fra de samme landene betydelig. De seinere årene har hovedtyngden og en større andel av familieinnvandringen vært kvinner, for eksempel fra Thailand, Filippi- nene og Russland, som inngår ekteskap med norske menn uten innvandringsbakgrunn.

Mottak av flyktninger fra utviklingsland, først særlig fra Vietnam og Chile, startet også midt på 1970-tallet. Det var en sterk økning i tallet på asylsøkere midt på 1980- tallet, bl.a. fra land som Iran og Sri Lanka. På 1990-tallet dominerte krigsflyktninger fra Balkan, og det var en ikke uvesentlig tilbakevending, i første rekke til Kosovo.

² Antall internt fordrevne, ca. 25 millioner, er imidlertid ikke med i dette tallet.

Siden sist på 1990-tallet har det kommet mange asylsøkere fra land som Irak, Somalia og Afghanistan. Siden rundt 1980 har det, bl.a. takket være gunstige låne- og stipendordninger, foregått en viss innvandring av utdanningsøkende, også fra land i Asia og Afrika. Mange av disse har blitt boende i Norge. Utvandringen har etter hvert fått et visst omfang til enkelte opprinnelsesland, for eksempel Chile, Tyrkia og Pakistan, og balanserer for enkelte år innvandringen fra disse landene.³

I 2004 var vel en tredjedel av den ikke-nordiske innvandringen familierelatert, vel en fjerdedel var personer som fikk beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, i underkant av en fjerdedel var arbeidsinnvandrere, mens ti prosent hadde utdanning som grunnlag.

2.2 To innfallsvinkler

Den foreliggende rapporten drøfter forholdet mellom migrasjon og utvikling ut fra to ulike innfallsvinkler eller perspektiver:

- hvordan utviklingen i utviklingsland påvirker migrasjonsprosesser
- hvilken betydning migrasjon har for utviklingsprosesser

Ut fra den første innfallsvinkelen vurderer arbeidsgruppen bl.a. hvordan utviklings-samarbeid kan bidra til at Norge oppnår migrasjonspolitiske mål. Det kan for eksempel dreie seg om tiltak for å redusere omfanget av uønsket innvandring og sikre at personer uten lovlig opphold kan returnere til opprinnelseslandet.

Ut fra den andre innfallsvinkelen har gruppen drøftet i hvilken grad flyktning- og innvandringspolitikken eller tiltak i forhold til innvandrere i Norge kan være virkemidler for å nå utviklingspolitiske mål. Det gjelder for eksempel hvordan det legges til rette for at innvandrere og deres etterkommere kan bidra aktivt til den økonomiske, sosiale og politiske utviklingen i de land de har tilknytning til.

Utviklingen i destinasjonsland som Norge påvirkes også av migrasjon, både med tanke på type, omfang og sammensetning av innvandringen vi blir berørt av. En drøfting av slike forhold faller imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat, jf. vedlegg 1.

2.3 Hvordan utvikling påvirker migrasjonsprosesser

Det er ulike teorier om sammenhengen mellom utvikling og migrasjon, med fokus på økonomisk utvikling og frivillig migrasjon. Sterkt forenklet dreier det seg om tre hovedmodeller:

- Utvikling fører til redusert migrasjon fordi det blir lettere å finne et tilfredsstillende utkomme i hjemlandet.
- Utvikling fører først til økt migrasjon, men migrasjonen reduseres etter hvert som utviklingsprosessen fortsetter. Dette blir også kalt ”pukkelteorien”.
- Utvikling vil, trass i en viss utjevning i levekår, føre til økt migrasjon i en stadig mer globalisert verdensøkonomi.

³ Vebjørn Aalandslid: Inn- og utvandring blant innvandrere – hvor mange vil flytte i årene framover? Økonomiske Analyser 6/2005. SSB

Erfaring viser at frivillig migrasjon i forhold til folketallet er størst i mellominntektsland, som for eksempel Mexico, Marokko, Tyrkia, Egypt og Filippinene. Både fra de fattigste og de mest utviklede landene er den frivillige migrasjonen langt mer begrenset. Fra de fattigste landene foregår migrasjonen som hovedregel til andre utviklingsland i regionen.

Uansett hvilken modell man legger til grunn når man studerer migrasjon og utvikling, er det viktig å vurdere mer enn bare økonomisk utviklingstakt for å skjønne hvordan migrasjonsprosesser påvirkes. Hvis økonomisk utvikling følges av økt etterspørsel etter arbeidskraft lokalt, dempes ofte migrasjonspresset. På den annen side vil aktiv rekruttering av enkelte typer kvalifisert arbeidskraft fra destinasjonslandenes side kunne virke i motsatt retning. Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft fra et land kan også "smitte" og føre til at andre grupper, uten slike kvalifikasjoner, forsøker å komme seg ut.

2.4 Hvordan migrasjon påvirker utviklingsprosesser

Det er både positive og negative sammenhenger mellom migrasjon og utvikling, og migrasjon har ulike følger i forskjellige land og regioner. Virkningene blir sannsynligvis positive der det er snakk om utvandring av et arbeidskraftoverskudd. De som drar, gjør det lettere for de som blir igjen å finne arbeid. På den andre siden kan de negative virkningene bli betydelige dersom utvandrerne har spesiell kompetanse som det er mangel på i hjemlandet.

For utviklingsland innebærer utvandring et mulig tap av produktivitet, inntekter fra skatter og avgifter, menneskelige ressurser og utbytte av offentlige investeringer. Hovedgevinsten for de samme landene er pengeoverføringene fra migrantene og de kunnskapene, erfaringene og nettverkene som migranter skaffer seg, i den grad dette tilbakeføres til opprinnelseslandene. Både de negative og positive aspektene behandles i de internasjonale dokumentene og prosessene som omtales i vedlegg 2. De kommenteres kort her, og konkrete tiltak drøftes i kap. 4.

De fleste migranter opprettholder nære forbindelser til slekt i hjemlandet og overfører betydelige pengebeløp til dem ("remittances"). Det er indikasjoner på at kvinner på midlertidig opphold og i ukvalifiserte jobber sender tilbake mest. Et vanlig anslag er at det årlig overføres 150 milliarder USD gjennom formelle kanaler. Kanskje dobbelt så mye sendes utenfor slike kanaler. Bare de formelle overføringene utgjør betydelig mer enn all utviklingshjelp (ODA) i verden. De største summene sendes til Mexico, India og Filippinene, og de største beløpene kommer fra migranter i USA og Saudi-Arabia.⁴

Private overføringer er svært viktig for fattige i mange land. Hovedformålet med overføringene er oftest å understøtte familiemedlemmer, evt. også å legge grunnlaget for egen tilbakeflytting. Siden det er private midler, finnes det ikke utfyllende oversikter over hvordan midlene brukes. Det er imidlertid grunn til å anta at mye går til økt privat forbrukt, samt å betale for bedre helse- og utdanningstjenester for familiemedlemmer. Midler investeres også i jordeiendommer og husbygging og i begrenset grad i

⁴ Jfr. Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration. GCIM 2005

næringsvirksomhet. Det finnes dessuten eksempler internasjonalt på at migrantorganisasjoner bidrar til mer organiserte tiltak for bedret økonomisk og sosial utvikling i sine opprinnelsesområder. Nye studier fra United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) viser at kvinner ofte bruker private pengeoverføringer annerledes enn menn. De kanalisere mer til utdanning og helse, bygging av hus til familie osv. Dette er viktige aspekter som det bør samles mer kunnskap om.

Forventninger om pengeoverføringer kan også bli et press og en begrensning av valgmulighetene for innvandrere. Man har imidlertid lite kunnskap om effekter for migrantfamiliers levekår i oppholdslandet av å sende penger til opprinnelseslandet. Forskningen har til nå hovedsaklig dreid seg om volumet av private overføringer og hvilken effekt de har i opprinnelsesland.

Det er en debatt om betydningen av private pengeoverføringer for makroøkonomisk utvikling i berørte land. På den ene siden øker sparing, investeringer og forbruk. På den annen side kan valutakursen stige og tilgangen på arbeidskraft reduseres fordi mange får mulighet til å leve på overførte midler. Pengestrømmen utenifra kan dermed lede til redusert konkurransevne og mindre produksjon.

Private overføringer kan også være en viktig finansieringskilde for terrorisme, borgerkriger og frigjøringskriger.

Når det gjelder betydningen av migranternes kompetanse mv., er de fattigste landene mest utsatt for negative effekter av såkalt hjerneflukt. De er mer sårbare fordi de ofte har færre utdannede personer enn rikere land og fordi insentivene til å utvandre, i form av høyere lønninger og bedre arbeidsbetingelser generelt, kan være meget store. Mellominntektsland har gjerne mer å gå på, og kan ha ledighet blant enkelte grupper faglærte som er etterspurte i andre land. Enkelte land, for eksempel Filippinene, har dessuten satsset bevisst på eksport av kvalifisert arbeidskraft.

Mellominntektsland vil også lettere kunne dra nytte av at mange migranter lever transnasjonale liv. De opprettholder nær kontakt med opprinnelseslandet og kan kanskje tenke seg å vende tilbake dit mens de fortsatt er yrkesaktive. Eventuelt har de etterkommere som vil dra dit for å studere og/eller jobbe. Indiske IT-eksperter som etter noen år i et land som USA vender tilbake for å starte egne bedrifter, er ett eksempel.

Problemet med hjerneflukt er spesielt stort innen helsesektoren. Engelsktalende land som Storbritannia, Canada og USA har rekruttert særlig mye helsepersonell fra utviklingsland. Hiv/aids-epidemien stiller nye krav til helsevesenet, samtidig som en stor del av helsepersonellet faller fra pga. den samme sykdommen. Dette gjelder særlig for Afrika sør for Sahara. Parallelt med dette er det et økende underskudd på helsearbeidere i Europa og Nord-Amerika, bl.a. som følge av en aldrende befolkning.

Også tvungen migrasjon påvirker et lands utvikling. Krig og masseflukt får dramatiske konsekvenser, forsterket av at mange nøkkelpersoner blir drept eller forlater landet. Samtidig går mye av samfunnets fysiske, institusjonelle og sosiale infrastruktur i oppløsning og må møysommelig bygges opp igjen, jf. erfaringer fra land som Afghanistan og Somalia. I slike situasjoner er det en spesiell utfordring å legge til rette for at

personer som frivillig eller ufrivillig vender tilbake etter at en konflikt er mer eller mindre løst, kan bidra til gjenoppbygging og utvikling.

Mellominntektsland er ofte både avsendere av migranter til rikere land og mottakere av migranter fra fattigere land. Dreier det seg om arbeidsmigrasjon, vil de økonomiske virkningene gjerne være positive, enten det er faglært eller ufaglært arbeidskraft. Dreier det seg om store grupper flyktninger som blir værende i lengre tid, eller om ulovlig innvandring i stort omfang, kan det imidlertid skape store problemer og bli en betydelig byrde også for slike land. De kan derfor ha behov for internasjonal bistand, både for å kunne ta seg av flyktningene og for å kunne bygge opp et bedre forvaltningsapparat på migrasjonsområdet.

3. Sammenhenger norsk migrasjons- og utviklingspolitikk

3.1 Innledning

Hovedformålet med Norges utviklingssamarbeid er å bidra til global fattigdomsreduksjon, til fred og forsoning og til styrking av menneskerettighetene og en demokratisk styreform. Norge deltar aktivt i internasjonalt samarbeid med sikte på å finne mest mulig effektive måter å oppnå dette på. Hovedformålet med norsk migrasjonspolitik er å sikre en styrt og mest mulig samfunnstjenlig innvandring, gi beskyttelse til flyktninger og sikre like rettigheter, plikter og muligheter for innvandrere til å delta aktivt i samfunnet.

Fattigdomsreduksjon kan føre til mer eller mindre utvandring fra utviklingsland, avhengig av det enkelte lands utviklingstrinn, arbeidsmarkedsforhold, etc. Det vil derfor ikke være noen entydig sammenheng mellom Norges overordnede mål for utviklingspolitikken og innvandringspolitiske målsettinger, det være seg om økt rekruttering av etterspurt faglært arbeidskraft eller om bekjempelse av illegal migrasjon, i hvert fall ikke på kort og mellomlang sikt. Mye tyder på at Norge på lengre sikt må rekruttere arbeidskraft fra land utenfor EØS-området. Det vil da være en utfordring å gjøre dette på en måte som ivaretar både Norges og utviklingslands interesser.

Når det gjelder norsk politikk for humanitær bistand, er koplingen til migrasjonsfeltet mer direkte enn for den generelle utviklingspolitikken. Krig og konflikter driver folk på flukt, og bistand til konfliktforebygging, fredsprosesser og gjenoppbygging bidrar til å hindre at folk drives på flukt og til å legge forholdene til rette for at flyktninger kan vende tilbake. Migrasjonsmyndighetene overfører flyktninger fra fattige land til Norge for å bidra til å løse vanskelige humanitære situasjoner. Migrasjonsmyndighetene har også en støtteordning for tilbakevending og retur fra Norge.

3.2 Frivillig migrasjon og norsk utviklingspolitikk

Nasjonalt eierskap i mottakerlandene er viktig for å få langsiktige virkninger av bistanden. Denne erkjennelsen har ledet den internasjonale prosessen i retning av givharmonisering og tilpasning av bistanden til landenes egne utviklingsplaner. Der forholdene ligger til rette for det, søker man å kanalisere den bilaterale bistanden gjennom landenes egne budsjetter og systemer. Giverne søker å opptre mest mulig samlet og bli enige om felles målsettinger basert på mottakerlandenes planer. Langsiktighet og forutsigbarhet er ønskelig. Tanken er at myndighetene i mottakerlandene i størst mulig grad skal kunne konsentrere seg om å betjene egne borgere, fremfor å tilfredsstille varierende krav fra giversiden. Godt styresett i mottakerlandene har i denne sammenheng fått økt oppmerksomhet, og dette vil kunne bidra til en utvikling der politiske tenkere og andre ressurspersoner bedre får utnyttet sine kvalifikasjoner nasjonalt og derfor i mindre grad velger å utvandre.

Dagens modell for det langsiktige utviklingssamarbeidet oppmuntrer ikke til å ta opp rent norske temaer i bistandsdialogen. Det er mulig å inkludere egne temaer og ordninger, men det kan gå ut over bistandens effektivitet. Målet om langsiktighet og fo-

rutsigbarhet tilsier også at man bør være selektiv i forhold til å stille krav og justere bistandsvolumet opp og ned avhengig av om kravene oppfylles. Norge kan tilby faglig bistand på områder der vi har spesiell kompetanse, men dette vil hele tiden være basert på behov og etterspørsel i mottakerlandene. Giverlandene inviteres gjerne til å bidra i mottakerlandenes utarbeidelse av strategier for fattigdomsreduksjon. I denne prosessen kan migrasjonsrelaterte spørsmål tas opp i den grad det er relevant i forhold til mottakerlandets utvikling.

Den største andelen av norske bistandsmidler kanaliseres imidlertid gjennom andre kanaler og ordninger enn det langsiktige bilaterale utviklingssamarbeidet. Mye gis gjennom det multilaterale systemet og gjennom frivillige organisasjoner. I konfliktsituasjoner og gjenoppbyggingsfaser, vil bistanden ofte ha en mer fleksibel og midlertidig karakter, og det vil da også kunne være større fleksibilitet i forhold til å ta opp migrasjonshensyn. Det er også i slike tilfeller at Norge har hatt størst migrasjonspolitiske interesser i form av inngåelse av bilaterale returavtaler.

Frivillig migrasjon er omtalt i et eget kapittel i St.meld. nr. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom. Her vises det til at land i sør dominerer listen over land med mange utflyttere og at land i nord dominerer listen over land med flest innflyttere. Videre omtales ulike initiativ for å få et bedre rammeverk for styring med internasjonal migrasjon, i første rekke Bern-initiativet og GCIM. Det blir påpekt at styrt migrasjon kan ha fordeler for både opprinnelses- og destinasjonsland. Det konkluderes med at daværende regjering vil: *”- støtte FN’s og andre internasjonale organisasjoners arbeid med å utrede hvordan internasjonal migrasjon kan reguleres bedre.”*

3.3 Tvungen migrasjon og humanitær bistand

St.meld. nr. 17 (1994-95) Om flyktningpolitikken ga en bred framstilling av norsk flyktningpolitikk både nasjonalt og internasjonalt. Etterfølgende regjeringer har ikke hatt tilsvarende gjennomgang. Et hovedbudskap i meldingen var at innsats for flyktninger nasjonalt må ses i sammenheng med innsatsen internasjonalt og at bistand anvendes for å nå sentrale flyktningpolitiske mål:

- Bistand skal bidra til å forebygge flukt ved prioritering av bl.a. demokratiltak, menneskerettighetsovervåking og målrettet utviklingshjelp:
- Bistand skal bidra til å øke kapasiteten til å gi beskyttelse i nærområdene.
- Bistand skal legge forholdene til rette for at flyktninger kan vende tilbake gjennom bidrag til gjenoppbygging mv.

Denne innsatsen er ikke knyttet til flyktninger som er i eller på vei til Norge. En forebygging og løsning av flyktningssituasjoner kan imidlertid også ha betydning for hvordan Norge migrasjonsmessig blir berørt av konfliktsituasjoner ute i verden.

Forebygging og løsning av konflikter og flyktningssituasjoner er også av stor betydning for målene om å bekjempe fattigdom og bidra til økonomisk utvikling i fattige land. En betydelig del av norsk bistand brukes for slike formål. I 2006 er 1,7 mrd. kr bevilget til humanitær bistand og menneskerettigheter. Størstedelen av denne bistanden er ”nødhjelp i forbindelse med komplekse humanitære kriser, naturkatastrofer, flyktninger og internt fordrevne personer. Støtte til fred, forsoning og demokratiltak og

fremme av menneskerettigheter er en integrert del av den humanitære bistanden.” I tillegg er 1,6 mrd. kr av bistanden knyttet til arbeidet for fred, forsoning og demokrati. Drøyt 0,7 mrd. kr går til overgangsbistand. Formålet med dette er å bidra til fredsbygging og utvikling i land som søker å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter. Bevilgningen bygger bro mellom den humanitære bistanden og mer langsiktig utviklingssamarbeid.

Kvinner og barn er ofte særlig sårbare og utsatte i konflikt og flyktningsituasjoner. Regjeringen har lansert en Handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet.

Spørsmålet er i hvilken grad humanitær bistand og innsatsen for å bekjempe fattigdom også skal se hen til norske interesser i forhold til asyl- og flyktningspørsmål. Det synes å være bred politisk enighet om at slike interesser ikke skal være noe hovedhensyn i bistandspolitikken. Praksis har imidlertid variert mellom ulike regjeringer i spørsmålet om bistandsmidler i noen grad kan nyttes til for eksempel å legge forholdene til rette for at også flyktninger med opphold i Norge skal kunne vende tilbake til sine hjemland og bli økonomisk selvhjulpne der.

En kopling mellom norsk bistand og norsk innenlandsk flyktningspolitikk eksisterer i den forstand at betydelige innenlandske utgifter etter OECDs retningslinjer rapporteres som offisiell utviklingshjelp (ODA). Dette gjelder for eksempel utgiftene til det norske støtteprogrammet for tilbakevending. For inneværende år er bevilgningen på vel 18 millioner.

Fra 2005 er det åpnet for at AID/UDIs støtteordning for tilbakevending skal kunne brukes til prosjekter i flyktingenes hjemland. Med denne endringen kan man komme i den situasjonen at både utlendingsmyndighetene og bistandsmyndighetene vurderer å støtte prosjekter for tilbakevendte flyktninger i samme land. Dette tilsier behov for samordning, jf 4.8.

Mens tallet på flyktninger i verden har gått ned de siste årene, er andelen som er ofre for langvarige og fastlåste flyktningsituasjoner stigende. Flyktingene befinner seg i en vanskelig humanitær situasjon. Løsninger må søkes på bred front. Noen flyktinger kan verken gis beskyttelse der de er eller vende tilbake til hjemlandet i trygghet. Disse er aktuelle for gjenbosetting i tredjeland. Norge er ett av relativt få land som samarbeider med UNHCR om dette. UNHCR har nå som mål å utvide bruken av gjenbosetting. Med et utvidet volum er det håp om å utrette mer enn å gi beskyttelse til utsatte enkeltflyktninger. Det er også et håp om at tilbud om gjenbosetting for noen skal utløse en helhetlig løsning der det med bistandsmidler legges til rette for at andre flyktninger kan vende tilbake til hjemlandet eller bli integrert i oppholdslandet. I så måte kalles gjenbosettingen strategisk, jf. 4.5.

Personer som søker asyl i andre land, har ofte flere beveggrunner Det kan være vanskelig å ta stilling til om grunnene er gode nok som oppholdsgrunnlag. Uansett hvor terskelen legges, vil noen få avslag og forventes å returnere. De som må returnere etter et avslag, vil ofte stå overfor like store utfordringer ved hjemkomst som flyktinger som vender tilbake frivillig. Normalt ønsker ikke utlendingsmyndighetene at de får individuell pengestøtte, bl.a. av frykt for at det i seg selv kan føre til større tilstrøm-

ning til landet. I noen tilfeller har det vært gjort unntak. Dette har tidligere vært tilfelle for asylsøkere fra Kosovo og Irak og er nå aktuelt for asylsøkere fra Afghanistan. Generelle prosjekter for å underlette reintegrering vil i større grad være åpn for alle som reiser hjem, uansett hvilken status de hadde i Norge.

4. Forslag til politikutvikling og tiltak

Arbeidsgruppen har på bakgrunn av det generelle bildet og de konkrete forslagene som bl.a. finnes i meldingen fra EU-kommisjonen og GCIM-rapporten (jf. vedlegg 2) drøftet ulike tiltak for å skape bedre sammenheng mellom migrasjon og utviklingspolitikk i Norge. Det gjelder å se mulighetene som ligger i migrasjon, samtidig som man arbeider for å redusere ulempene. I det følgende blir bakgrunnen for ulike tiltak oppsummert og forslagene blir presentert kort.

4.1 Tilrettelegging for sirkulær migrasjon og kompetanseoverføring

Tilgang på kunnskap og kompetanse er en forutsetning for utvikling. Kompetansen til migranter som arbeider eller har arbeidet i et annet land, kan være et viktig bidrag i den forbindelsen. Ulike typer virkemidler kan benyttes for å legge til rette for kunnskapsutvikling og kompetanseoverføring. Bedre utnyttelse og videreutvikling av den kompetansen innvandrere har når de kommer til Norge, først og fremst gjennom relevant arbeid, vil være viktig her. I tillegg kan det tilbys særskilt opplæring, for eksempel om konfliktløsning, dialog og demokrati, og det kan legges til rette for at innvandrere i Norge med en etterspurt kompetanse kan arbeide i opprinnelseslandet eller et annet utviklingsland for kortere eller lengre perioder.

Det finnes ulike internasjonale ordninger for dette, bl.a. IOMs program for Return of Qualified Nationals (RQN). Norge har en viss erfaring med dette i forhold til land i en gjenoppbyggingsfase, for eksempel Bosnia-Hercegovina og Afghanistan. Det gir en god ramme for overføring av kompetanse for en periode. Det kan imidlertid være vanskelig for en person å veksle mellom arbeidsperioder i opprinnelseslandet og i Norge på grunn av hindringer i ulike lover og regler her i landet. Eksempler på slike hindringer er faren for å miste tillatelsen til videre opphold i Norge ved lengre opphold i utlandet. Begrensninger når det gjelder retten til ”eksport” av opptjente trygderettigheter kan også oppleves som en hindring.

En annen type virkemiddel, når det gjelder å bidra til kunnskapsoverføring (og til private pengeoverføringer) til utviklingsland, kan være å åpne for større mobilitet gjennom arbeidsmigrasjon. Det gir flere tilgang til arbeidserfaring og kompetanse som de kan ta med seg når de vender tilbake, enten varig eller på midlertidig basis.

Etter gjeldende utlendingslov er det mulig å rekruttere arbeidstakere fra utviklingsland som faglærte. Dette gjøres i begrenset grad, bl.a. fra land som India og Filippinene. Slike arbeidstakere må ha nødvendige formelle kvalifikasjoner og få tilbud om en jobb som krever kompetanse som faglært. Arbeidstillatelsen danner grunnlag for varig opphold. For ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS er mulighetene for arbeidsmigrasjon til Norge mer begrenset. Etter gjeldende regelverk er det bare mulig å komme på ulike typer midlertidig arbeidsopphold, for eksempel som sesongarbeider, au-pair, musiker, ansatt i humanitær organisasjon eller idrettsutøver. Midlertidig arbeidsmigrasjon fra utviklingsland har så langt hatt et beskjedent omfang.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Norge bør i større grad bruke tilgjengelige programmer/ordninger med sikte på at personer med flyktningbakgrunn og med etterspurt kompetanse kan vende tilbake til opprinnelsesland etter krig/konflikt for å delta i gjenoppbyggingen for kortere eller lengre perioder.
- Det bør utredes nærmere hvordan forholdene kan legges bedre til rette for at personer med innvandrerbakgrunn enklere kan veksle mellom jobb i Norge og i opprinnelseslandet eller i et annet utviklingsland. Dette berører regelverk på flere samfunnsområder slik at flere departementer må trekkes inn.
- Dersom det er ønskelig å øke omfanget av arbeidsmigrasjon fra utviklingsland til Norge, vil det være behov for større innsats med sikte på tilrettelegging og rekruttering. Det kan for eksempel skje gjennom bilaterale avtaler med aktuelle utviklingsland. I forbindelse med slik arbeidsmigrasjon må det sikres at lovbestemte rettigheter og arbeidsvilkår respekteres. Internasjonalt er det viktig at Norge støtter aktivt opp om ILOs virksomhet på dette området.

4.2 Tiltak for å begrense hjerneflukt

Som et land med beskjeden arbeidsinnvandring fra utviklingsland, bidrar Norge i liten grad til å trekke kvalifisert arbeidskraft bort fra de fattigste landene. Det er sånn sett lite å tjene på å innføre særskilte tiltak i Norge i forhold til å redusere omfanget av hjerneflukt i global sammenheng. Vi kan likevel spille en aktiv rolle internasjonalt.

Økte lønninger og bedre arbeidsbetingelser i utsatte sektorer i de fattigste landene, kan være et virkemiddel for å motvirke hjerneflukt. Men dette vil neppe være nok, så lenge de underliggende etterspørsels- og tilbudsforholdene ligger fast. Når det gjelder helsepersonell, vil det først og fremst være behov for å utdanne flere helsearbeidere, både i Afrika sør for Sahara og i Europa og Nord-Amerika. Etablering av felles handlingsregler, ”Code of conduct”, for etisk rekruttering i destinasjonslandene, er et tredje virkemiddel. Norge kan delta i den internasjonale debatten omkring hjerneflukt og bidra til løsninger. Norsk bistand til bl.a. helsesektoren berøres direkte, så her har vi et spesielt ansvar for å bidra til at mottakerlandet får størst mulig nytte av bistanden.

Når utdannede personer forlater landet, innebærer det et tap også i form av de investeringer staten har nedlagt i utdanningen deres. Man kan si at fattige land betaler utdanning av helsepersonell til rike land, eventuelt ved hjelp av bistandsmidler. I dialogen om utviklingssamarbeid innen f.eks. helsesektoren kan man i relevante land diskutere aktuelle tiltak, for eksempel pliktår/turnustjeneste, for å redusere skadevirkninger.

Nesten alle de fattigste landene opplever at ledende politiske tenkere, forskere og universitetsfolk forlater landet, ofte rekruttert av internasjonale organisasjoner. Også norske organisasjoner framstår som attraktive karrierevalg. Dette har både positive og negative effekter.

Mulige positive effekter av at ressurssterke personer emigrerer, kan være at de fortsetter å engasjere seg i utviklingen i opprinnelseslandet og bidrar til denne ved overføring av kapital, erfaringer og kunnskap samt utnyttelse av personlige forbindelser og

kontaktnett. Muligheten for internasjonalt arbeid kan også virke som en motiverende faktor for dem som blir igjen, når det gjelder å skaffe seg (videre)utdanning og å gjøre en god jobb. Oppmuntring av migranter til arbeidsopphold i utviklingsland, bruk av internett til utvikling av faglige nettverk mv. vil kunne bidra til at knappe personellressurser kan komme både opprinnelsesland og destinasjonsland til gode og motvirke hjerneflukt.

Norske studie- og stipendordninger fører i noen grad til at kvalifiserte personer fra utviklingsland forblir i Norge. Norsk bistand legger derfor større vekt enn før på å støtte forskning og høyere utdanning regionalt og nasjonalt i utviklingslandene selv.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Norge bør delta aktivt i den internasjonale debatten omkring hjerneflukt og bidra til løsninger. Samtidig bør det arbeides for å få utdannet mer kvalifisert personell og å bedre lønns- og arbeidsvilkår innen utsatte sektorer i aktuelle samarbeidsland.

4.3 Styrke kvinnelige migranters rettigheter

Nærmere halvparten av verdens migranter er kvinner. Det er en økende feminisering av det globale migrasjonsbildet, og årsakene er sammensatte. Effekten kan i noen tilfeller være økt likestilling mellom kjønnene ved at kvinner gjennom migrasjon oppnår større uavhengighet og utfordrer tradisjonelle kjønnsroller. På den annen side er det først og fremst kvinner (og barn) som er ofre for menneskehandel, og som er særlig utsatte for seksuelt misbruk. Mange kvinnelige migranter er i praksis i en avhengighetssituasjon, hvor det er vanskelig å ivareta egne rettigheter og hvor det er få muligheter for reell integrasjon i landet de har kommet til.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Politikktutviklingen på migrasjons- og utviklingsområdet må ta hensyn til den økende feminiseringen av migrasjonen. Dette gjelder bl.a. i forbindelse med den kommende handlingsplanen for fremme av kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet og i den pågående oppfølgingen av handlingsplanen mot menneskehandel.

4.4 Involvering av innvandremiljøer i utviklingssamarbeid

Innvandremiljøer bidrar til utvikling i opprinnelseslandene på ulike måter. De sender penger tilbake, individuelt eller kollektivt, til opprinnelsesstedet. Noen gjør mindre investeringer og starter små bedrifter som genererer inntekt og arbeidsmuligheter. De erverver fagkompetanse, erfaring og landkunnskap og kan utvikle viktige nettverk for kommersiell og kulturell aktivitet. Migranter kan bidra til løsning, men også til forlengelse, av konflikter i sine opprinnelsesland, bl.a. ved å støtte våpenkjøp.

Det ligger et potensial i bedre utnyttelse av innvandreres kompetanse i utviklingssamarbeidet. Økt kontakt og dialog med innvandrere om utviklingspolitiske spørsmål, vil kunne være nyttig for å skape bedre gjensidig forståelse av situasjonen i relevante land og av muligheter og problemer når det gjelder migrantenes rolle i forhold til opp-

rinnelsesland. Sett i lys av den økende feminiseringen av det globale migrasjonsbildet, er det særlig viktig at kvinner er representert i dialogen.

Bortimot en fjerdedel av offentlig norsk bistand kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner. Norads tilskuddsordninger som retter seg mot det sivile samfunn, er åpne for innvandrersorganisasjoner, og mange har søkt om midler. Selv om Norad har lagt vekt på å etablere samarbeid med nettopp slike organisasjoner, har en stor andel av søknadene blitt avslått.

Mer målrettet informasjon og rådgivning overfor innvandrersorganisasjoner når det gjelder tildelingskriterier og søknads- og prosjektutforming, er tiltak som raskt kan settes i gang innenfor nåværende ordning. Egenandelskravet er på minimum 10 %, så dette representerer en synergi mulighet både i forhold til innvandreres kompetanse og pengeoverføringer.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Innvandrer miljøer bør inviteres til dialog med myndighetene om humanitære og utviklingspolitiske spørsmål. Det må vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres – om eksisterende kanaler, som for eksempel Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM), er tilstrekkelige, om det bør opprettes nye organer, eller om mer ad hoc-pregede og landspesifikke fora vil være mest hensiktsmessig. Det må legges vekt på å inkludere kvinner.
- Eksisterende ordninger for kanalisering av bistandsmidler gjennom frivillige organisasjoner, er åpne for søknader fra innvandrersorganisasjoner. Det bør gis mer målrettet informasjon og rådgivning overfor disse når det gjelder tildelingskriterier og søknads- og prosjektutforming. Det kan også vurderes om det er behov for særskilte ordninger for å stimulere til kanalisering av midler fra innvandrere.

4.5 Bedre ordninger for og større utviklingseffekt av private pengeoverføringer

Rimelige og sikre overføringsordninger vil medføre at flere bruker offisielle kanaler, og at en større del av pengene når fram til befolkningen i utviklingsland. Utvikling av lokale banker og finansinstitusjoner, inkludert mikrofinansinstitusjoner, i utviklingsland kan være et virkemiddel for å bidra til at overførte midler spares og investeres, og ikke kun går til løpende forbruk. Norge støtter utviklingen av slike institusjoner i flere land. Den positive effekten av private overføringer i utviklingslandene vil kunne økes ved finansiell opplæring, banktilknytning og kredittilgang.

Noen fattige land med stor utvandring har bygget opp en forvaltning som har som mål å knytte kontakter med egne utvandreres organisasjoner, og synliggjøre for disse hvordan private pengeoverføringer kan nyttes til utviklingsformål. Slike ordninger kan brukes til å styrke norsk innsats for økt utviklingseffekt av private pengeoverføringer til utvalgte land. Migranternes pengeoverføringer er private, og norske myndigheter bør ikke ha ambisjon om å kontrollere hvordan disse midlene brukes i utviklingsland.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Berørte myndigheter bør arbeide for et billigere og sikrere system for private pengeoverføringer fra innvandremiljøer i Norge til opprinnelsesland. I tillegg bør Norge i samarbeid med andre land se nærmere på hvordan man kan stimulere til at slike overføringer får største mulig utviklingseffekt i fattige land.

4.6 Styrking av migrasjonsforvaltningen i utviklingsland

En stor del av den internasjonale migrasjonen skjer mellom land i Sør. For mange utviklingsland er derfor økt migrasjon (frivillig og tvungen, lovlig og ulovlig) et større og mer kritisk tema enn det er for europeiske land. Mange av landene er dessuten både avsender-, transitt- og mottakerland samtidig.

I flyktningsammenheng har lokal kapasitetsoppbygging vært en del av UNHCRs Convention Plus initiativ, der målet bl.a. er å innrette bistand slik at land i nærområdene er i stand til å gi gode forhold for flyktninger. Det er også en del av EUs planer for regionale beskyttelsesprogram, jf. 4.8.

Programmer som kan bidra til mestring av migrasjonsutfordringene gjennom utvikling av kompetanse, bedre migrasjonsforvaltning og eventuelt utarbeiding av moderne utlendingslovgivning, vil være relevante for mange lands statsbyggingsprosesser. Norge har tidligere gjennom et samarbeid mellom migrasjonsmyndighetene og UD bidratt til en styrket lovgivning og forvaltning på migrasjonsområdet. Dette har først og fremst vært tilfelle i forbindelse med de siste to tiårs oppløsning av stater som Jugoslavia og Sovjetunionen og opprettelse av nye stater i Europa. Norge har særlig gitt slike bidrag til Litauen og Makedonia. I disse tilfellene har norske migrasjonsmyndigheter bidratt med kunnskapsoverføring og UD med finansiell støtte. I tiden framover kan det være behov for tilsvarende bistand i andre områder med nye statsdannelser, slik som i Kaukasus, og i land som opplever et økende migrasjonspress uten å ha nasjonale strukturer for å takle det, slik som land i Nord-Afrika.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Norske bistandsmidler bør vurderes brukt til å styrke migrasjonsforvaltningen og -lovgivningen i utviklingsland når dette prioriteres og etterspørres av samarbeidsland, og er viktig migrasjonspolitisk.

4.7 Strategisk bruk av gjenbosetting

Konflikter og flyktnings situasjoner hemmer økonomisk utvikling i de mest berørte landene. Konfliktløsning er viktig av rent humanitære grunner, men også for å bekjempe fattigdom og legge grunnlaget for økonomisk utvikling. Norge kan bidra med tiltak for fred og forsoning, med humanitær bistand, overgangsbistand og mer langsiktig utviklingssamarbeid, og med gjenbosetting. UD rår over de fleste virkemidlene, mens AID har ansvaret for gjenbosettingen.

Norge er ett av rundt 15 land som har et fast samarbeid med UNHCR for å tilby en varig løsning for flyktninger i form av gjenbosetting. Med gjenbosetting menes over-

føring av flyktninger fra et første tilfluktsland til et nytt land når det verken er utsikter til at flyktningene kan vende tilbake til hjemlandet eller til at de kan bli integrert i det første tilfluktslandet. UNHCR er avhengig av slikt samarbeid for å kunne utføre sin oppgave med å sikre beskyttelse og varige løsninger for flyktninger. Norges tilbud i 2006 gjelder inntil 1000 flyktninger. Med en slik årlig kvote er Norge nest størst i Europa og femte størst i verden. Regjeringen har som mål å utvide kvoten, i første omgang til 1500.

Tradisjonelt har siktemålet for norsk gjenbosettingspolitikk vært å gi et tilbud til enkeltflyktninger som er særlig utsatt i landet de befinner seg i, normalt et utviklingsland i samme region som flyktningene kommer fra. Dette har vært en individrettet og arbeidskrevende virksomhet, ikke minst for UNHCR, som skal finne fram til trengende flyktninger og forberede deres saker for gjenbosettingslandene. De siste årene har UNHCR ønsket å styrke gjenbosettingen som en mekanisme for å løse langvarige flyktningsituasjoner.

Tilbud om gjenbosetting kan brukes aktivt for å vise solidaritet med de mest berørte landene, i håp om at det kan bidra til å styrke viljen og evnen til å tilby bedre løsninger til gjenværende flyktninger. Å overføre flyktninger fra et land er uttrykk for vilje til å dele byrder. Dette kan i større grad enn tidligere synliggjøres. Hvorvidt gjenbosetting skal tilbys og bistandsmidler stilles til rådighet, kan ses i sammenheng med de berørte landenes vilje til å finne regionale løsninger for de gjenværende flyktningene, slik som integrering i oppholdslandet eller frivillig tilbakevending til hjemlandet. Om mulig bør en slik bred løsning søkes innenfor rammene av en dialog mellom Norge og andre gjenbosettings- og giverland og de berørte landene i regionen.

UNHCR tok i 2004 initiativet til Convention Plus, et forsøk på å trekke flest mulig land med i et aktivt arbeid for å løse flyktningsituasjoner utover det å følge opp flyktningkonvensjonens forpliktelser. Initiativet er tredelt. For det første anbefales det at bistand brukes mer målrettet, for det annet at irregulære sekundærbevegelser begrenses og for det tredje at gjenbosettingen brukes mer strategisk. UNHCR og landene er kommet fram til enighet om generelle prinsipper. Norge har første halvår 2006 formannskapet i samarbeidsforumet mellom UNHCR og de landene som tilbyr gjenbosetting og bruker formannskapet til å prøve ut ideene om strategisk bruk i en konkret flyktningsituasjon. Situasjonen til de bhutanske flyktningene i Nepal er valgt. Her er det etablert et samarbeid mellom UD og AID. Gjennom å videreutvikle Convention Plus samarbeidet kan overføring av flyktninger til Norge få betydning for langt flere enn de enkeltpersonene som faktisk blir overført.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- UDs og AIDs bruk av virkemidler for å løse flyktningsituasjoner bør ses i sammenheng for å gi best mulig effekt. Dette gjelder for eksempel strategisk bruk av kvoten for overføringsflyktninger sammen med målrettet bruk av bistand for å legge til rette for frivillig tilbakevending eller integrering av flyktninger i opprinnelsesregionen.

4.8 Oppfølging av EUs regionale beskyttelsesprogram

Det tverrdepartementale koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker i EU har også bedt om en vurdering av virkningene for Norge av EU og UNHCRs arbeid for å styrke adgangen til beskyttelse/varige løsninger for flyktninger med en særlig vurdering og anbefaling om engasjement og/eller deltakelse fra norsk side.

I september 2005 la Kommisjonen fram en meddelelse (COM (2005) 388 final, jf. litteraturliste) der det foreslås to konkrete regionale beskyttelsesprogram; ett i SIS-området (Ukraina) og ett ved De store sjøene i Afrika (Tanzania). Kommisjonen ønsker å skille mellom land i transittområder og land i flyktningers opprinnelsesland, da disse antas å ha ulike behov, og et beskyttelsesprogram vil derfor bli forskjellige. Det listes likevel opp syv komponenter som, med ulike tilpasninger, bør inngå i beskyttelsesprogrammene. Noe forenklet er det

- prosjekt for å bedre den generelle beskyttelsessituasjonen
- etablere en asylprosedyre
- etablere et mottaksapparat
- bedre forholdene for lokalbefolkningen
- opplæring av flyktningsarbeidere
- etablere et registreringssystem
- frivillig gjenbosetting til de enkelte EU-landene

Gjenbosettingskomponenten anses som viktig, fordi den demonstrerer EU-landenes gode vilje, og det kan være av avgjørende betydning for å få aktuelle land i transitt- eller opprinnelsesregioner til å ville være med i et regionalt beskyttelsesprogram. Programmet innebærer jo for øvrig at disse landene skal hjelpes til selv å ta større ansvar for flyktningsbefolkningen.

Bare noen få EU-land som ikke tidligere har hatt et nasjonalt gjenbosettingsprogram, skal ha vist interesse. Kommisjonen vil nå se hvordan de to pilotprosjektene fungerer og på grunnlag av en ekstern evaluering i 2007 avgjøre om det skal framsettes forslag om en ”mer strukturert tilnærming til” gjenbosetting.

Kommisjonen har vist interesse for å trekke Norge inn i arbeidet med å utvikle en gjenbosettingskomponent i de regionale beskyttelsesprogrammene. Som et tradisjonelt gjenbosettingsland mener Kommisjonen at Norge har mye å bidra med, særlig overfor medlemsland som skal utvikle nye gjenbosettingsstrukturer. Dersom Norge skulle bidra med et antall gjenbosettingsplasser i en samordnet innsats, ville et regionalt beskyttelsesprogram gjøres mer effektivt.

Spørsmålet om et eventuelt samarbeid ble drøftet på et tosidig møte mellom Norge og Kommisjonen i juli 2005. Man fant at det var for tidlig å ta stilling til dette så lenge EUs arbeid på området ikke er kommet lengre. Det er ennå for lite samarbeid for Norge å eventuelt knytte seg til. AID følger EUs videre arbeid med å etablere regionale beskyttelsesprogram, bl.a. gjennom konsultasjoner med Kommisjonen.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Dersom det i EU-regi utvikles en koordineringsmekanisme for europeiske lands bidrag til å løse flyktningssituasjoner ved hjelp av gjenbosetting, bør det vurderes hvorvidt Norge skal søke en tilknytning.

4.9 Integrering i opprinnelseslandet ved retur/tilbakevending

Nå migranter returnerer til opprinnelseslandet, enten det skjer med tvang eller frivillig, vil det kunne ha betydning for den økonomiske utviklingen i landet. Norge og fattige opprinnelsesland har en felles interesse i at returmigrasjon skjer slik at den bidrar til at hjemvendte migranter blir en ressurs og ikke en belastning.

AID/UDI har ansvaret for en støtteordning for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som ønsker å vende tilbake. I tillegg til betalt hjemreise får den enkelte utbetalt 15 000 kr som støtte til reetablering og reintegrering i hjemlandet. Utover denne individuelle støtten kan det gis tilskudd til prosjekter som motiverer til og legger til rette for tilbakevendingen. Fra 2005 er det åpnet for å gi støtte til prosjekter i opprinnelseslandene. Dette gjelder prosjekter som bidrar til reintegrering, og til etablering av næringsvirksomhet. Dette gir berøringspunkter med UDs bruk av bistandsmidler for å legge til rette for tilbakevending fra nærområdene. Bistand til prosjekter i lokalsamfunnet migrantene vender tilbake til eller annen mer generell tilrettelegging for tilbakevending, vil kunne støtte opp om returer og tilbakevending også fra Norge.

Mange utlendinger søker om asyl i Norge uten å fylle verken folkerettens eller norsk lovs kriterier for rett til vern. Dersom de får avslag, forventes de å forlate Norge. Norge tilbyr i samarbeid med den Internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) hjemreise i verdighet. Dersom den enkelte ikke velger å samarbeide med IOM om slik retur, vil politiet gjennomføre en retur tvangsmessig. Normalt får ingen av disse økonomisk støtte til reintegrering i hjemlandet. Unntak har i avgrensede perioder omfattet avviste asylsøkere fra Kosovo og Irak. Unntak vil trolig også gjelde avviste afghanske asylsøkere.

I Norge er det verken tradisjon for å vurdere opphør av fortsatt opphold eller tilgang til velferdsordninger når forholdene for flyktninger kan anses som trygge i opprinnelseslandet. Ordningen med støtte til frivillig tilbakevending er slik at de fleste vil finne det økonomisk mer interessant og tryggere å bli i Norge. Det velferdsmessige gapet mellom Norge og land flyktninger kommer fra, fører derfor til at tilbakevending, som ellers anses som den beste løsningen, ikke blir realisert. Dersom myndighetene skal motvirke at velferdsgapet fortøner seg som dramatisk for den enkelte flyktning som ønsker å vende tilbake, vil den eksisterende ordningen måtte justeres. Det kan bety at ordningen omfatter en eller annen form for individrettet støtte som utbetales også etter at man har vendt tilbake til hjemlandet.

Gjennomføring av en effektiv og god returprosess for andre migranter, med eller uten utløpte oppholdstillatelser, vil ha betydning for vurderingen av om det skal åpnes for lettelse i reglene for innreise (visum), opphold og arbeid i Norge. I noen tilfeller nekter et lands myndigheter å ta tilbake egne borgere. Dette gjelder hovedsakelig i de tilfeller der personen uten lovlig opphold nekter å samarbeide om sin retur. En slik praksis er i strid med folkeretten og ikke akseptabel. AID arbeider sammen med UD

og JD for å inngå tilbaketakelsesavtaler med aktuelle land. Hensikten er å fastslå plikten til å ta tilbake egne borgere og fastsette gode rutiner for gjennomføring av returer. Det knyttes ikke gjenytelser til slike avtaler.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Støtteordninger i forbindelse med tilbakevending/retur fra Norge bør ses i sammenheng med bruken av bistandsmidler til reintegrering av internt fordrevne og flyktninger fra naboland. Kompetansen i UD-NORAD må trekkes inn når utlendingsmyndighetene håndterer støtte til prosjekter i opprinnelsesland. Det er spesielt viktig at utenriksstasjonene konsulteres.
- Det bør vurderes å ta opp spørsmålet om et lands vilje til å ta tilbake egne borgere - og eventuelt inngå tilbaketakelsesavtale - i forbindelse med utviklings-samarbeidet med Norge. Forutsetningen er at dette er forsvarlig i forhold til samarbeidets innretning og karakter.

4.10 Behov for mer forskning og kompetanseutvikling

Migrasjon fra fattigere til rikere land har positive kulturelle, økonomiske og sosiale dimensjoner som skaper muligheter for opprinnelses- og destinasjonsland. Men denne migrasjonen har også problematiske sider som krever politiske løsninger og kunnskap hos beslutningstakere, politikere og allmennheten. Jf også *St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning*.

Vi mangler på flere områder kunnskap om konsekvenser av internasjonal migrasjon, både for det norske samfunnet og for migrantenes opprinnelsesland. Det gjelder bl.a. betydningen av migranternes transnasjonale nettverk og aktiviteter, for eksempel ifm. overføring av penger, kompetanse, deltakelse i bistandsprosjekter, investeringer, kjedemigrasjon, menneskesmugling, ulovlig arbeid mv.

Forskning om slike tema kan organiseres som en modul under det nystartede forskningsprogrammet Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER) 2005-2010 som administreres av Norges forskningsråd. IMER-programmet må styrkes økonomisk fra 2007 for å få dette til. I 2006 bidrar AID med 7 millioner til IMER og Norges forskningsråd med 1,7 millioner.

Det foreligger et forslag om at det gis midler til en særskilt forskningsinnsats om migrasjonen mellom Pakistan og Norge innenfor rammen av UNESCO-MOST-programmet fra 2007. Denne typen forskningssamarbeid med et i norsk sammenheng sentralt opprinnelsesland vil være et interessant og verdifullt nybrottsarbeid.

Det er videre behov for styrket kunnskap om migrasjon i utenriksforvaltningen og om utenriks- og utviklingspolitikk i de organer som behandler migrasjonsspørsmål, i første rekke AID, UDI og IMDi. Det kan vurderes om det er behov for å utvikle spesielle kurstilbud på feltet, f.eks. i regi av Utenriksstjenestens kompetansesenter.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- AID og UD bør samarbeide om å få økt kunnskap om internasjonal migrasjon, transnasjonale nettverk og forbindelsene mellom innvandremiljøer og utviklingsprosesser - ut fra hva som er de mest interessante vinklingene for Norge - bl.a. under forskningsprogrammet IMER. Forsknings samarbeid med aktuelle utviklingsland bør stimuleres.

4.11 Bedre samordning mellom UD og AID

Samordning i forhold til videre utredning og eventuell gjennomføring av de anbefalte tiltakene ovenfor forutsetter god og systematisk kontakt, ikke bare på ad-hoc basis, mellom aktuelle instanser. De nærmeste månedene er det dessuten behov for et nært samarbeid i forbindelse med forberedelsene til høynivådialogen om migrasjon og utvikling i forkant til FNs generalforsamling i september.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- Det bør etableres en fast ordning med regelmessige samordningsmøter mellom UD-Norad og AID-UDI, evt. også andre berørte departementer, som kan ta opp spørsmål i skjæringspunktet mellom på den ene side utenriks- og utviklingspolitikk og på den annen side migrasjons-, integrerings- og inkluderingspolitikk, også i forhold til relevante internasjonale prosesser. Møtene holdes på embetsnivå, men det bør minst én gang i året være et møte med deltakelse fra politisk ledelse i aktuelle departementer. Ansvaret for møtevirksomheten bør gå på omgang mellom UD og AID.

4.12 Økonomisk-administrative konsekvenser av forslag

Arbeidsgruppen har ikke utredet økonomisk-administrative konsekvenser av disse anbefalingene. Det forutsettes at tiltak som kan få slike konsekvenser, håndteres av ansvarlig departement i de ordinære budsjettprosessene.

Vedlegg 1 – mandat og virksomhet

Arbeidsgruppen har fortolket sitt oppdrag gjennom utforming av følgende mandat:

- Arbeidsgruppen skal se på sammenhengen mellom migrasjon og utvikling og hvordan politikken på disse to områdene kan bli bedre samordnet. Arbeidsgruppen kan vurdere problemstillinger knyttet til behovet for en mer direkte kobling mellom mål og bruk av virkemidler i migrasjons- og flyktningpolitikken og mål og virkemidler i utviklings- og bistandspolitikken. Dette gjelder for eksempel i forhold til retur og forebygging av irregulær migrasjon.
- Den skal ta utgangspunkt i EUs melding med tanke på relevans og oppfølging fra norsk side, men det kan også ses hen til forslag fra andre organisasjoner og prosesser. Det gjelder for eksempel rapporten fra den globale migrasjonskommisjonen (GCIM). Tema som innvandregruppers betydning for utviklingen i opprinnelseslandene, hjerneflukt/sirkulasjon og pengeoverføringer er sentrale temaer i de nevnte dokumentene.
- I vurderingen av oppfølging fra norsk side skal arbeidsgruppen basere seg på eksisterende erfaringer. Der det er naturlig, kan ta utgangspunkt i enkelte land eller regioner som er særlig relevante for Norge og i forhold til prosesser vi deltar i.
- Arbeidsgruppen skal vurdere behovet for videre engasjement og utvidet samarbeid om migrasjon og utvikling mellom de berørte departementene.
- Drøftingene skal oppsummeres i en kort rapport. Denne oversendes Koordineringsutvalget for EU-/Schengen-spørsmål for diskusjon og til politisk ledelse i de to departementene. Den kan tjene som en del av grunnlaget for den videre diskusjonen om politikkutforming på området.
- UD og AID arrangerer i samarbeid et seminar om migrasjon og utvikling. Arbeidsgruppen forbereder dette seminaret.

Deltakerne i har kommet fra ulike avdelinger i UD og AID, fra NORAD og UDI. Følgende personer har deltatt på minst to av møtene:

AID: Sissil M. Pettersen (til 1.4), Espen Thorud, Magne Holter, Eva Haagensen

UD: Inge Nordang, Sidsel Bleken, Knut Espeland, Jon Otto Brødholt (til 1.4), Lajla Jakhelln (fra 1.4), Gunnar Holm (til 1.2)

NORAD: Hege Fisknes

UDI: Elisabeth Gjervan

Det har vært avholdt 7 møter i perioden 24.11.2005 til 25.4.2006

Et seminar om migrasjon og utvikling ble avholdt 20.3.2006, under ledelse av statssekretær Libe Rieber-Mohn, AID og statssekretær Anne Stenhammer, UD. Statssekretær Lisbeth Rugtvedt, KD deltok også. Hovedinnledere var Jan O. Karlsson, tidligere leder for GCIM, Trygve Nordby, generalsekretær for Norges Røde Kors og Paul Engberg-Pedersen, direktør for NORAD.

Det var deltakere fra UD, AID, FIN, KD, UDI, NORAD og IMDi på seminaret.

Vedlegg 2 - Viktige internasjonale prosesser

2.1 EU-kommisjonens melding om migrasjon og utvikling

2.1.1 Bakgrunn

EU-kommisjonen la 1. september 2005 fram en melding til Rådet og Parlamentet om migrasjon og utvikling. Formålet med meldinga er å komme med forslag til hvordan EU kan bidra til at migrasjon fra utviklingsland kan styrke utviklingen i opprinnelseslandene.

2.1.2 Pengeoverføringer

Hovedproblemstillingene er hvordan man kan gjøre slike overføringer billigere, raske og tryggere og overføringenes betydning for utviklingen i opprinnelseslandene tatt i betraktning at dette er private midler. Kommisjonen foreslår tiltak for å få mer kunnskap om temaet. Videre planlegges et direktivforslag om betalingstjenester, samt opprettelsen av en europeisk internettside med informasjon om ulike betalingstjenester. Av andre tiltak som foreslås er økonomisk støtte til pilotprosjekter som fremmer bruk av ny teknologi for å gi billigere og lettere tilgjengelige tjenester for pengeoverføringer. Kommisjonen foreslår å se på mulighetene for bedre partnerskap mellom mikro-kredittinstitusjoner og tradisjonelle finansinstitusjoner/banker og å gi støtte til samarbeidsprosjekter mellom innvandrerorganisasjoner i mottakerlandene og lokale organisasjoner i opprinnelseslandene som bidrar til utvikling av lokalsamfunnene (kollektive pengeoverføringer). Ellers viser kommisjonen til at å bedre klimaet for investeringer i hjemlandet (oversiktlig byråkrati, mindre korrupsjon m.m.) kan få folk til å investere mer i opprinnelseslandet, dette vil bli omtalt nærmere i EUs Development Policy Statement.

2.1.3 Diasporaens betydning for opprinnelseslandenes utvikling

Kommisjonen viser til at det er flere måter diasporaen kan hjelpe sine opprinnelsesland – gjennom pengeoverføringer, kunnskapsoverføringer etc. Kommisjonen mener at EUs innsats skal konsentreres om å knytte bånd mellom diasporaer og opprinnelseslandene ved for eksempel opprettelse av kunnskapsdatabaser hvor interesserte personer kan registrere seg, ved å støtte opprettelsen av innvandrerorganisasjoner, støtte utvekslingsprogram for ungdom for å opprettholde kontakt med foreldres hjemland m.m. Kommisjonen mener også at bedre *integrering* generelt kan bidra, og viser til den kommende kommunikasjonen om integrering.

2.1.4 Sirkulær migrasjon og midlertidig opphold

Kommisjonen peker på at raskere kommunikasjon, dannelse av transnasjonale samfunn og retur betyr at folk vil dra fram og tilbake mellom land i større grad. Dette kan bidra positivt til hjemlandet (tilføre kunnskaper og kulturforståelse/nye ideer og holdninger samtidig som det demper effektene av brain-drain). Kommisjonen ønsker å *bidra til midlertidig migrasjon*. De viser til initiativene i grønnboka om økonomisk migrasjon, og til at de vil komme med en politisk plan for lovlig migrasjon ved utgangen

av 2005. De ønsker blant annet å gi prioritet for videre arbeid til personer som allerede har arbeidet som midlertidige arbeidsinnvandrere (og har returnert), og framhever ulike pensjonsrettigheter som viktige virkemiddel. Kommisjonen nevner også GATS mode 4 (om tjenesteytere) og EU-anbefalingen om korttidsvisum for forskere.

Kommisjonen tar også opp retur og tilbakevending som viktige element. For at slike returer skal bli vellykket, framheves økonomisk støtte, rådgivning og andre former for ikke-økonomisk støtte (både før og etter returen) og mulighetene til fortsatt å kunne reise fram og tilbake som viktig. Andre initiativer kan være å få utbetalt innbetalte pensjonsrettigheter, sikre at utdanning og praksis ervervet i oppholdslandet kan nyttiggjøres i opprinnelseslandet, bidra til integreringen i hjemlandet, opprette spesielle sparekontorer for personer som vil returnere (med for eksempel en bonusrente ved retur), og sikre forskere fortsatt kontakt med forskermiljøet i oppholdslandet. Også midlertidig retur kan bidra til utvikling i hjemlandet, for eksempel kan sekonderinger av medisinske og tekniske spesialister bidra. E-læring kan delvis erstatte fysisk retur. Kommisjonen vil også arbeide med å forhindre at personer som returnerer midlertidig mister oppholdsgrunnet i EU.

2.1.5 Hjerneflukt

Utviklingslandenes situasjon mht hjerneflukt varierer veldig – noen land sliter med mangel på viktige ressurser mens andre driver med bevisst rekruttering og ”eksport” av personell. Kommisjonen ønsker å støtte tiltak fra interesserte utviklingsland for å forbedre deres kunnskap om arbeidsmarkedet osv. Videre oppfordrer kommisjonen medlemslandene til å utvikle mekanismer for å sikre en form for etisk (altså begrenset) rekruttering fra spesielle utviklingsland (spesielt i helsesektoren). Kommisjonen tar også til orde for at mottakerland bidrar økonomisk til å kompensere for tapt arbeidskraft, for eksempel ved å støtte utdanning av helsepersonell. Et annet virkemiddel er at EU utnytter sin egen arbeidskraft bedre, for eksempel ved å fjerne restriksjoner angående fri bevegelser av personer overfor de nye medlemslandene. Endelig foreslår kommisjonen å danne partnerskap mellom institusjoner i EU og interesserte utviklingsland eller regioner for å bekjempe brain-drain, og å utvikle samarbeid for å sikre jobbmuligheter for høyt kvalifisert arbeidskraft i opprinnelseslandene (ved for eksempel å erstatte noen av de som jobber i ODA-finansierte assistanseprosjekter fra rike land med ansatte fra utviklingslandene).

2.1.6 Oppfølging

Migrasjon er et av hovedtemaene på det uformelle toppmøtet i Hampton Court 27. oktober. Som svar på bestillingene fra dette møtet, sendte Kommisjonen en ny melding til Parlamentet 30. november 2005. Denne, som kommissærene for både innenriks-, utenriks- og utviklingsspørsmål står bak, inneholder en liste over prioriterte tiltak for bedre håndtering av de globale migrasjonsutfordringene, med spesiell fokus på Afrika. I tillegg kom Kommisjonen med en handlingsplan om migrasjon 21. desember 2005. Dokumentet er et slags veikart for tiltak EU skal sette i verk på området fram til utløpet av Haag-programmet, dvs. for perioden 2006-2009. I handlingsplanen viser Kommisjonen til meldingen om migrasjon og utvikling som trolig vil bli fulgt opp med mer spesifikke tiltak etter hvert, og berører også andre tiltak nevnt i denne meldingen.

2.2 GCIM-rapporten – Migration in an interconnected world

2.2.1 Bakgrunn

Den globale kommisjonen for internasjonal migrasjon (GCIM) har som prinsipp å forsterke innvirkningen av migrasjon på økonomi og utvikling. Kommisjonen uttrykker bekymring over at migrasjon generelt ikke er en integrert del av politikken for utvikling, og viser da spesielt til de rike land. Samtidig påpeker de at heller ikke utviklingsland har hatt den nødvendige kapasitet til å koble migrasjon og utvikling. Videre understreker kommisjonen det betydelige bidraget migrasjon har for vekst, fattigdomsbekjempelse og utvikling i opprinnelsesland. For mottakerland bidrar migrasjonen til å fylle arbeidsmarkedsbehov, tilfører kunnskaper og gir kulturell, sosial og intellektuell input. Kommisjonen omtaler ellers temaene pengeoverføringer, involvering av innvandremiljøer i hjemlandets utvikling, hjerneflukt m.m.

2.2.2 Pengeoverføringer:

I 2004 ble ifølge Verdensbanken overført om lag 150 mrd dollar i året fra migranter via formelle kanaler, en økning på 50 økning på fem år. Slike pengeoverføringer er nesten tre ganger så mye som det som blir gitt i utviklingshjelp. Det har derfor stor betydning for økonomien og utviklingen i utviklingsland. Man må likevel respektere at dette er private penger.

Blant annet tar kommisjonen til orde for at man bør innføre tiltak for å gjøre pengeoverføringer lettere og billigere. Tiltak som foreslås er bedre teknologi, elektroniske overføringssystem, større konkurranse mellom overførere og større åpenhet og innsyn i finanssektoren. Det er et ønske at mest mulig av overføringene skjer gjennom formelle kanaler for å unngå overprising og utnytting.

Kommisjonen sier også at opprinnelsesland bør oppmuntres til å iverksette tiltak slik at pengeoverføringene kombineres med politikk som sikrer økonomisk vekst og utvikling. Innvandrergrupper kan for eksempel spille en rolle i innsamling og overføring av kollektive midler til opprinnelsesregionene som kan brukes til oppbygging av infrastruktur etc. der, gjerne i kombinasjon med fond fra mottakerlandene.

Men pengeoverføringer har sine begrensninger: Jo lenger personer blir i utlandet, desto mindre sender de hjem. Overføringer kan aldri erstatte bistand. Overføringene er også ulikt fordelt i hjemlandene. Videre kan slike pengeoverføringer skape migrasjon, samt press for de som har migrert til å fortsette i dårlige og usikre jobber for å kunne sende penger hjem.

2.2.3 Innvandremiljøenes betydning:

Kommisjonen påpeker at migrantorganisasjoner gjør mye positivt for utviklingen i hjemlandet (støtter opp økonomisk og på annen måte), men at støtten kan bli eksklusiv og til og med skadelig dersom de for eksempel støtter opp om militære konflikter. Kommisjonen mener at migrantene bør oppmuntres til å investere i hjemlandet og delta i transnasjonale kunnskapsnettverk. De kan bidra ved sin kunnskap ved for eksempel sekonderinger, bruk av Internett-fasiliteter (virtuell retur) etc.

2.2.4 Hjerneflukt:

Av negative konsekvenser er hjerneflukt, særlig i helsesektoren i flere land. Man bør i størst mulig grad sikre ”hjernesirkulasjon”. Kommisjonen anbefaler ikke at stater som rekrutterer arbeidskraft skal yte direkte finansiell kompensasjon til de landene arbeidskraften er hentet fra, noe som ville medført en rekke praktiske problemer.

Det bør heller inngås samarbeid mellom land med arbeidskraftsbehov og –overskudd for å gi maksimal effekt for utviklingen, for eksempel ved å investere i utdanning av arbeidskraft og skaffe en mobil og profesjonell ”pool” med arbeidskraft. I tillegg må arbeidsvilkårene for disse sikres. Det vises her blant annet til Storbritannias innsats for å investere i Indias helsevesen.

2.2.5 Retur og utvikling:

Stater og internasjonale organisasjoner bør lage programmer som maksimerer effekten av utvikling av returer og midlertidig migrasjon.

2.3 Andre internasjonale prosesser

2.3.1 International Organization for Migration (IOM)

International Organization for Migration (IOM) er en internasjonal organisasjon på migrasjonsområdet som nå har rundt 125 medlemsland. IOM er tradisjonelt en operativ organisasjon, som for norske utlendingsmyndigheter blant annet har hatt oppdrag knyttet til frivillig retur og informasjon til overføringsflyktninger. De siste årene har imidlertid organisasjonen også hatt en rolle som aktør i migrasjonsdebatten.

Siden 2002 har store deler av organisasjonens årlige rådsmøte vært viet en global dialog om migrasjon. Denne dialogen har nå blitt et av de viktigste fora der migrasjonsutfordringer diskuteres. I 2005 var deler av denne dialogen viet migrasjon og utvikling. Tema som har blitt viet oppmerksomhet i denne sammenheng er blant annet kapasitetsbygging, fattigdomsbekjempelse, pengeoverføringer, involvering av diasporaen og hjernefluktsproblematikken. IOM har også vært aktivt involvert i flere av de øvrige prosessene og dialogene som har pågått på migrasjonsområdet. IOM har blant annet utgitt rapportene *World Migration 2003* og *World Migration, Costs and Benefits of International Migration IOM 2005*.

2.3.2 Verdensbanken

Verdensbanken har også hatt migrasjonsspørsmål på agendaen i den senere tid. Utgangspunktet deres er at migrasjon kan ha store konsekvenser for så vel utvikling som fattigdomsreduksjon. Bankens publikasjon *Global Economic Prospects* er for 2006 viet dette temaet. Bakgrunnen var å lage et godt data- og analysegrunnlag for å få en mer samordnet migrasjonspolitikk, nasjonalt og internasjonalt, og på den måten få bedre metoder for å vurdere utviklingseffektene av migrasjonen. Verdensbanken ønsker også, sammen med IOM, å legge til rette for bilaterale arrangement mellom land med underskudd på og land med overskudd på arbeidskraft. For tiden har man samta-

ler med Storbritannia og Australia om opplegg for rekruttering av midlertidig ufaglært arbeidskraft.

2.3.3 Geneva Migration Group (GMG)

Lederne av de største organisasjonene i Geneve (IOM, UNHCR, OHCHR, UNCTAD og ILO) lanserte en migrasjonsgruppe på IOMs rådsmøte i 2003. Hovedoppgaven til denne gruppen er å sette fokus på migrasjon i forhold til alle deler av internasjonalt arbeid, og ikke minst å samordne og samarbeide om ulike initiativ for å forhindre overlapping og hull i dagens tilnærming til migrasjon. GMG ser det også som viktig å se på andre aspekter som henger sammen med migrasjon, for eksempel på områder som helse, næringsliv, utvikling, menneskerettigheter osv.

Det har vært foreslått at GMG utvides med flere medlemmer og utvikles til en Inter-Agency Migration Facility i tråd med GCIMs anbefalinger. Dette var imidlertid ikke avklart når denne rapporten ble skrevet. Foreløpig er utvidet med flere organisasjoner og vil bli kalt Global Migration Group.

Vedlegg 3 – Litteratur

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes. (COM (2005) 388 final). EU 2005

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0388en01.pdf

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Migration and Development: Some concrete orientations (COM (2005) 390). EU 2005

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0390en01.pdf

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court. (COM(2005) 621 final) EU 2005

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0621en01.pdf

Communication from the Commission – Policy plan on legal migration. (21/12/2005. COM/2005/0669 final). EU 2005

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2005_669_final_en.pdf

Development and Migration – Policy memorandum. Ministerie van Buitenlandse Zaken (Nederlands UD) 2004

http://www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/iswmd_200502_policy_morandum.pdf

Gender and migration. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Nicola Piper, Asia Research Institute, National University of Singapore 2005

<http://www.gcim.org/attachements/TP10.pdf>

Inn- og utvandring blant innvandrere – hvor mange vil flytte i årene framover? Veibjørn Aalandslid, SSB, Økonomiske analyser 6/2005

<http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200506/folkfram07.pdf>

Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Global Commission on International Migration (GCIM) 2005

<http://www.gcim.org/en/finalreport.html>

Migration, Remittances and Development. OECD 2005

http://www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_37415_35744418_1_1_1_37415_00.html

St.meld. nr. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk. UD 2004

<http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/regpubl/stmeld/032001-040031/dok-bn.html>

St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning. UFD 2004

<http://odin.dep.no/kd/norsk/dok/regpubl/stmeld/045001-040014/dok-bn.html>

Towards a Migration for Development Strategy. Kristof Tamas/MFA Analysis (på oppdrag fra svensk UD) 2006

World Migration Report, Section Two: Costs and Benefits of International Migration. IOM 2005

<http://www.iom.int/documents/publication/wmr%5Ftoc.pdf>