

Migrasjon og utvikling

Utredning om norsk og internasjonalt arbeid med migrasjon og utvikling i lys av Agenda 2030 og bærekraftmålene

19. februar 2020

Innhold

Forord	3
Oppsummering.....	4
Anbefalinger basert på bilaterale og multilaterale aktørers erfaringer	5
1. Innledning.....	7
2. Bakgrunn	9
3. Globale trender	11
4. Migrasjon som utvikling	17
5. Migrasjonsutfordringer	22
6. Menneskehandel og menneskesmugling	29
7. Retur og reintegrering.....	30
8. Norske erfaringer med migrasjon og utvikling.....	32
9. OECD-lands og opprinnelseslands tilnærminger til migrasjon.....	37
10. Multilaterale ressurser	47
11. Anbefalinger	51

Forord

Norad ble i september 2019 bedt av Utenriksdepartementet om å bistå departementet i å utvikle fagfeltet migrasjon og utvikling. Målet var å få på plass et faglig fundert grunnlag for politikkutforming og en mulig portefølje for migrasjon og utvikling. Utgangspunktet for denne utredningen er Agenda 2030 og hvordan norsk utviklingsinnsats kan operasjonalisere bærekraftagendaens migrasjonsmål. De to globale plattformene for flyktninger (Global Compact on Refugees, CCR) og migrasjon (Global Compact on Migration, GCM) som ble vedtatt av FNs medlemsland i 2018 er viktige referanser.

Flere avdelinger i Norad har bidratt til rapporten, blant annet Avdeling for metode og resultater, Avdeling for klima, energi og miljø og Avdeling for økonomisk utvikling, likestilling og styresett. Flere utenriksstasjoner har også bistått, og Norad retter en stor takk til de norske ambassadene i Addis Ababa, Berlin, Dhaka, København, London, Mexico, Paris, Rabat, Roma og Stockholm i den forbindelse. Forskningsdirektør Marta Bivand Erdal på Fredsforskningsinstituttet PRIO har gitt faglig kvalitetssikring til rapporten, og kolleger i Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utlendingsdirektoratet har kommentert på tidligere utkast. Takk også til forskere fra NUPI og SUM for innspill underveis.

Norad står ansvarlig for sluttproduktet, som er ført i pennen av seniorrådgiver Stein Erik Horjen

Oppsummering

Migrasjon er et sammensatt tema som involverer et bredt felt av aktører og fagdisipliner. I denne utredningen er utviklingssamarbeidet fokus, men migrasjon angår også områder som innenrikspolitikk, innvandringspolitikk, næringspolitikk og utenrikspolitikk.

Migrasjon og utvikling henger tett sammen, og kan forsterke hverandre i ulike retninger. Migrasjon er i mange tilfeller et resultat av utvikling, og kan bidra til utvikling. Samtidig migrerer mange på grunn av manglende utvikling. Klimaendringer vil kunne føre til økt frivillig og ufrivillig migrasjon både internt og på tvers av landegrenser. Mange flykter fra krig og forfølgelse. Migrasjon kan også være et hinder for utvikling.

Hva er god migrasjonsbistand? Og hvordan kan en norsk utviklingsinnsats *legge til rette for migrasjon og mobilitet i ordnede, trygge, regulerte¹ og ansvarlige former?*² Dette forsøker denne utredningen å svare på.

Flere land er besøkt i arbeidet med denne rapporten og informasjon er framkommet fra møter med representanter for utviklings- og immigrasjonsmyndigheter, internasjonale organisasjoner, tenketanker, forskere og sivilsamfunns representanter. Rapporter er også innhentet fra noen norske ambassader. Det har vært viktig å få en bred oversikt over europeiske bistandsaktørers engasjement, men også ha med synspunkter fra land som bruker migrasjon som en ressurs for økonomisk utvikling.

I multilaterale organisasjoner er migrasjon og utvikling et prioritert tema. Etableringen av den globale migrasjonsplattformen (GCM) og planleggingen av de kommende International Migration Review Forums bidrar til dette. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) leder det nye FN-nettverket for migrasjon. På verdens helsekongress i mai i 2019 diskuterte WHO's medlemsland rapporten *Promoting the Health of Refugees* og utarbeidet en handlingsplan om dette for 2019-2023. For UNESCO's årlige Global Education Monitoring Report var årets tema migrasjon og utdanning. FAO's flaggskipsrapport *The State of Food and Agriculture* hadde i 2018 migrasjon som tema. ILO lanserte i 2019 en global mediekampanje om arbeidsmigrasjon. UNDP har engasjert seg sterkt i migrasjon gjennom rapporten *Scaling the Fences* og Verdensbankens styre diskuterte nylig økonomisk migrasjon og utvikling.

Debatten rundt GCM i 2018 viste at migrasjon er et omstridt politikkområde. Inngangen til denne rapporten er som sagt ikke den nasjonale innvandringsdebatten, men den ser på sammenhengen mellom migrasjon og utvikling. En helhetlig tilnærming til migrasjon og utvikling innebærer imidlertid å se hele bredden. I tråd med bærekraftagendaens og den globale migrasjonsplattformen, betyr dette å:

- styrke utviklingsgevinstene av migrasjon
- beskytte sårbare migranter og sikre deres grunnleggende menneskerettigheter
- samarbeide globalt og regionalt for å håndtere migrasjon best mulig
- styrke en kunnskapsbasert politikk for migrasjon og utvikling

¹ Den offisielle norske oversettelsen på det engelske ordet «regular» har vært *regelmessig*, men vi velger i denne rapporten stort sett å bruke *regulert* fordi det er et mer anvendelig begrep.

² FNs bærekraftsmål (SDG) 10,7

Anbefalinger basert på bilaterale og multilaterale aktørers erfaringer

Utviklingssamarbeid kan bidra til å utvikle og finansiere innovative løsninger for livsopphold for de som migrerer og for områdene de bosetter seg i, både i opprinnelses-, transitt og destinasjonsland.³ Med utgangspunkt i forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap om utviklingssamarbeid og migrasjon, har vi samlet fire hovedkategorier av anbefalinger:

- styrke utviklingsgevinstene av migrasjon
- beskytte sårbare migranter
- samarbeid globalt, regionalt og nasjonalt
- kunnskapsutvikling

Ut fra disse kategoriene, foreslås nedenfor åtte konkrete tiltak som vil kunne gjennomføres innen rammen av norsk utviklingssamarbeid. Anbefalingene bør ses i sammenheng med det samlede antallet satsingsområder innenfor norsk utviklingsbistand, slik at områder hvor det er potensiale for synergier eller hvor det er begrensede kostnader, prioriteres. En helhetlig innsats for migrasjon og utvikling ville best kunne ivaretas dersom det forankres i én institusjon med koordinering av samarbeidet med andre offentlige og private instanser.

Styrke utviklingsgevinstene av migrasjon

1. Innsats for å reducere gebyrer for pengeoverføringer. Samarbeid med andre givere, partnerland og ressursorganisasjoner er essensielt, med fokus på Afrika hvor gebyrene er høyest. Flere organisasjoner jobber med dette, bl.a. African Institute for Remittance i Nairobi. Et fokus på digitale og mobile betalingsløsninger må her vurderes.
2. Tiltak rettet mot diaspora i Norge. Disse bør knyttes til Kunnskapsdepartementets integreringsstrategi, og kan ses opp mot deltakelse i EUs nye nettverk for diaspora og utvikling. Erfaringene fra støtten til norske diasporaorganisasjoner bør i så fall trekkes inn, og det bør kobles på et sterkere næringslivsengasjement.

Beskytte sårbare migranter

3. På beskyttelsesområdet vil en norsk innsats mot menneskehandel i rammen av arbeidet mot moderne slaveri kunne bidra til å løfte tematikken internasjonalt. De økonomiske sidene ved denne kriminaliteten bør forfølges sterkere. UNODC er den organisasjonen som trolig har mest erfaring og kompetanse på området.
4. Reintegreringsarbeidet ved returer drives i dag av Justisdepartementet og UDI. Her kan samarbeidet med norske utviklingsaktører styrkes, for å bidra til en faglig begrunnet og helhetlig forvaltning av disse midlene.

³ Det er denne terminologien som vi forsøker å bruke konsekvent i denne rapporten.

5. Befolkningsgrupper som er utsatt for å bli fordrevet på grunn av naturkatastrofer og konsekvenser av klimaendringer bør prioriteres i norsk katastroforebygging og klimatilpasning. Norge kan også engasjere seg for å implementere anbefalingene i Nanseninitiativets Protection Agenda, samt støtte dens oppfølger Platform on Disaster Displacement (PDD).

Globalt, regionalt og nasjonalt samarbeid

6. Fortsatt deltakelse i Global Forum on Migration and Development bør være en prioritet, med muligheter for å mobilisere de ulike mekanismene for sivil samfunn, privat næringsliv og lokale myndigheter i migrasjons- og utviklingsarbeidet.
7. Vi kan bidra til å styrke regionale satsinger rundt migrasjon og utvikling. Støtten til AU i etableringen av protokollen for fri ferdsel har vært viktig og bør følges opp med ytterligere tiltak.

Kunnskapsutvikling

8. Målrettede forsknings- og utviklingsmidler kan bidra til en kunnskapsbasert politikk på migrasjon og utvikling. Deltakelse i KNOMAD vil kunne gi nyttig oppdatering i et forum for utveksling av ideer, og vil kunne bidra til kunnskapsutvikling på dette feltet i Norge.

1. Innledning

FN anslår at det totalt er 272 millioner internasjonale migranter i verden i dag. Andelen migranter har ligget ganske stabilt rundt 3 % av verdens befolkning siden 1960, men stiger nå raskere enn befolkningsveksten. Fra totalt 2,8 % migranter i 2000 utgjør de i dag 3,5 % av verdens befolkning.⁴

Utvikling, bistand og migrasjon er knyttet sammen på ulike måter, og bistand har blitt ansett som et virkemiddel for å påvirke, særlig begrense, migrasjon. Blant tiltakene har vært å investere i utvikling, eller bruke bistanden til å styrke opprinnelseslands eller transittlands evne til å kontrollere grenser (både med tanke på transittmigrasjon og utvandring). Dette har ført til en større internasjonal diskusjon om premissene og målene for bistanden som gis.

Utover dette har det også vært et politisk ønske i mange land om bedre kunnskap om hvor mye bistand som berører migrasjonsområdet. På denne bakgrunnen ble et arbeid i OECD DAC startet for å forsøke å utarbeide en definisjon på migrasjonsbistand.

Migrasjonsbistanden ser svært forskjellige ut i de ulike OECD landene, noe som vil framgå av denne rapporten.⁵ I 2018 vedtok OECD DAC en egen kode for migrasjon i tillegg til eksisterende koder for å klassifisere migrasjonsbistand⁶, «151.90 - *Facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility*».⁷ Koden har som hensikt å fange opp bistand til samarbeidsland som tilrettelegger for regulert, trygg og ansvarlig håndtering av migrasjon og mobilitet, inkludert kapasitetsbygging av myndighetene, styrking av migranternes rettigheter, og støtte til frivillig retur fra et utviklingsland til et annet.

Migrasjonskoden ble vedtatt etter et år med diskusjoner mellom medlemsland i OECD DACs Statistikkgruppe, Working Party On Development Finance Statistics (WP STAT), og en konsultasjonsrunde med sivilsamfunnsorganisasjoner. Forslaget møtte motstand fra medlemsland og sivilsamfunnsorganisasjoner som hevdet at innføringen av sektorkoden ville medføre en utvidelse av definisjonen på offisiell utviklingshjelp (ODA).⁸ Før konsultasjonen med sivilsamfunn mottok DAC sekretariatet to brev fra sivilsamfunnsorganisasjoner, hvor de uttrykte bekymring for at giverland ville bruke den nye koden til å rapportere tiltak som har som hensikt å hindre mobilitet.

Det endelige forslaget om migrasjonskoden inneholder et eget avsnitt som omtaler ODA-regelverket og kriteriene for at et prosjekt kan rapporteres som offisiell utviklingshjelp. Her

⁴ UN DESA, Population Division. <https://news.un.org/en/story/2019/09/1046562>

⁵ Innspill fra noen utviklingsland som har brukt migrasjon strategisk i sin økonomiske politikk er også tatt med i rapporten.

⁶ Andre DAC-koder som utviklingsapparatet har brukt for å definere migrasjonstiltak har vært 240.50 - *tiltak for å tilrettelegge og fremme pengeoverføring, inkludert redusere kostnadene for å sende penger*, 930.10 – *som dekker kostnader i ett år for flyktninger og asylsøkere i giverland, og den frivillige koden 151.36 som omhandler rettslige og juridiske utviklingstiltak på immigrasjonsområdet, som registrering, arbeidstillatelser osv.*

⁷ [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3/en/pdf)

⁸ <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

understrekes det at det kun er tiltak som har som hovedformål å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland som kan rapporteres som ODA.⁹

På tross av at migrasjonskoden ble vedtatt i 2018 er det fortsatt uklart hvilken type migrasjonstiltak som kan støttes med bistandsmidler. DAC-sekretariatet vil derfor opprette en midlertidig arbeidsgruppe som skal etablere prinsipper og/eller klare kriterier for å vurdere hvorvidt tiltak innenfor denne tematikken kvalifiserer som ODA eller ikke.

⁹ [DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3](#), side 7.

2. Bakgrunn

Nesten halvparten av migrantene i verden er kvinner, og andelen kvinnelige migranter øker. Tre fjerdedeler av migrantene er i arbeidsfør alder. Tjue prosent av alle migrantene er europeere, mens landene i Europa har tatt imot 30 % av alle migrantene, de fleste fra andre europeiske land. USA tar fortsatt imot flest migranter selv om antallet har gått ned siste årene. Flest migranter kommer fra Kina. Førtifire prosent av verdens internasjonale migranter bor i det globale sør.¹⁰ Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) er drøyt 14 % av samlet befolkning i Norge innvandret fra annet land. Flyktninger utgjør rundt 28 % av innvandrerbefolkningen og rundt 4,4 % av totalbefolkningen. Den verdensdelen som historisk har hatt færrest emigranter er Afrika, men her har veksten vært betydelig de siste årene. Fortsatt er det kun de nordafrikanske landene som avgir flere migranter til andre verdensdeler enn internt på kontinentet. Afrikanere sør for Sahara migrerer i hovedsak til naboland.¹¹ Det er ikke de mest fattige som emigrerer og majoriteten krysser grenser lovlig, inkludert de som drar til Europa.¹²

Blant verdens 272 millioner migranter er 29 millioner (ca. 10 %) flyktninger og asylsøkere.¹³ De resterende er migranter som i hovedsak migrerer av økonomiske årsaker. I denne rapporten vil vi skille mellom flyktninger, som er beskyttet av flyktningkonvensjonen, og andre migranter, som ikke har slik status. Den enkelte migrant kan imidlertid oppleve ulike grader av frivillighet eller ufrivillighet.¹⁴ Et eksempel er mennesker som er drevet på flukt på grunn av naturkatastrofer, men som ikke defineres som flyktninger med rett til beskyttelse. I flere av dagens migrasjonsstrømmer reiser flyktninger og andre migranter sammen, og distinksjonen mellom frivillig og tvungen migrasjon er uklar.¹⁵

New York-erklæringen om flyktninger og migranter i 2016 beredte grunnen for de to globale plattformene for flyktninger og migrasjon. Flyktningeplattformen er primært et internasjonalt planverk for operasjonelt samarbeid om bistand til flyktninger, mens migrasjonsplattformen dekker et vidt spekter av migrasjonsrelaterte tema, bl.a. om migranters rettigheter og behov for beskyttelse, deres bidrag til utvikling og alle lands behov for å kontrollere egne grenser.

Migranter kan kategoriseres utfra den situasjonen de er i. Konfliktrelatert migrasjon, sosioøkonomisk motivert migrasjon og migrasjon som resultat av naturkatastrofer og klimaendringer kan være en nyttig inndeling. Inndelingen i irregulær og regulær migrasjon kommer denne rapporten også inn på.

Folk har ulik motivasjon for å migrere. Arbeid og utdanning er viktige faktorer for mange, familiegjennforening av ulik karakter gjelder noen. Som oftest spiller sosiale og økonomiske forhold inn. Et viktig kjennetegn for alle som migrerer er at det er et resultat av en *personlig*

¹⁰ Ibid.

¹¹ UNCTAD, <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Africa/EDAR2018-Key-Statistics.aspx>

¹² Høynivåpanelet for migrasjon i Afrika knekker en del myter i sin rapport <https://www.uneca.org/hlpm>

¹³ UNHCR, <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

¹⁴ *Forces to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary.* Marta Bivand Erdal og Ceri Oeppen, 2017.

¹⁵ World Bank Group 2019, Leveraging Economic Migration for Development, s. 3

strategi for økonomisk, sosial og kulturell utvikling, eller trygghet, enten reisen er permanent eller midlertidig, frivillig eller ufrivillig.

Gjennom migrasjon løftes millioner av mennesker hvert år ut av fattigdom. Migranter overfører penger (remitteringer) til sine opprinnelige hjemland.¹⁶ Samtidig har migrasjon de siste årene ført til sosial uro i en del land, blant annet på grunn av økt konkurranse på arbeidsmarkedet fra migranter som aksepterer lavere inntekter eller høyere risiko og brudd på arbeidsmiljøbestemmelser. Migrantene kan samtidig gjennom sin arbeidskraft og som skattebetalere bidra til økonomisk utvikling i landene de har migrert til.

Det har vært diskutert om migrasjon gir utviklingsgevinst eller utviklingstap for opprinnelseslandene.¹⁷ Et spørsmål har vært om landene tappes for menneskelige ressurser ved at innbyggere med mest kompetanse forsvinner (*brain drain*) eller om det skjer en *brain gain* gjennom kompetanseoverføring som tilflyter opprinnelseslandene. Bildet er sammensatt, men dette er et av temaene som drøftes i denne rapporten.

¹⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/06/14/global-migration-can-be-a-potent-tool-in-the-fight-to-end-poverty-across-the-world-new-report>

¹⁷ Opprinnelsesland brukes i hele rapporten si stedet for begrepene avsenderland eller hjemland

3. Globale trender

3.1 Agenda 2030

I Agenda 2030¹⁸ settes migranter på dagsorden med hovedsakelig to perspektiver. De nevnes som et eksempel på en sårbar gruppe som krever spesiell oppmerksomhet (kap.23). Migranter nevnes også for deres bidrag til inkluderende vekst og bærekraftig utvikling (kap. 29). I samme kapittel forplikter statene seg til å samarbeide internasjonalt for å «sikre en trygg, velordnet og regulert migrasjon som innebærer full respekt for menneskerettighetene og en human behandling av migranter uavhengig av deres status, av flyktninger og mennesker som er fordrevet». Dette samarbeidet inkluderer å bistå dem som er vertskap for flyktninger, noe som er fulgt opp i Den globale flyktningeplattformen. Både flyktninger og øvrige migranter skal ha mulighet til å returnere til sine opprinnelige hjemland om de ønsker det, ifølge Agenda 2030 og i henhold til Menneskerettighetserklæringen. Gjennom flyktningeplattformen og migrasjonsplattformen forplikter statene seg til at innbyggere som returnerer skal bli tatt imot på en god og forsvarlig måte.

I bærekraftmålene som konkretiserer Agenda 2030 omtales migrasjon både direkte og indirekte flere steder. Det målet som mest direkte knytter an til migrasjonsagendaen er å «legge til rette for migrasjon og mobilitet i ordnede, trygge, regulerte og ansvarlige former, blant annet ved å gjennomføre en planmessig og godt forvaltet migrasjonspolitik» (SDG 10,7).

Under bærekraftmålet om å bidra til mindre ulikhet finner vi et av de mest konkrete av alle bærekraftmålene, nemlig forpliktene om at landene innen 2030 skal « redusere transaksjonsgebyrene til under tre prosent ved pengeoverføringer fra utflyttede til hjemlandet, og avskaffe overføringsordninger der gebyrene overstiger fem prosent ».

Bærekraftsmål 17 omhandler internasjonalt samarbeid samt økt kunnskap for å få bedre data om migrasjon (SDG 10 og 17).

Migrasjon omhandles også flere andre steder i bærekraftmålene, som innen utdanning, jobb, helse og beskyttelse. Utnyttelse av migranter skjer på mange områder og på ulike nivå. Mange migranter har dårlige arbeidsvilkår, ingen forhandlingsrett eller få eller ingen muligheter til å organisere seg. Migrantenes sårbarhet øker jo mindre regulert deres status er. Mange som forsøker å ta seg illegalt inn i et land benytter seg av menneskesmuglere og kan også stå i fare for å bli offer for menneskehandel.¹⁹ Det er ofte de mest ressursvake som kan oppleve å bli utnyttet. Regulering av migrasjon har derfor som siktemål ikke bare å sikre landenes grenser, men også beskytte sårbare migranter, uavhengig av deres juridiske status.

3.1.2 Økonomisk utvikling

Bærekraftmålene har flere referanser til hvordan en bedre tilrettelegging av migrasjon kan bidra til økonomisk utvikling. Med behov for økt arbeidskraft i mange land, og stort overskudd på arbeidskraft i andre land, vil arbeidsmigrasjon kunne være et viktig bidrag til økonomisk utvikling når det tilrettelegges for «migrasjon og mobilitet i ordnede, trygge,

¹⁸ United Nations. Transforming our world: The 2030 Agenda for Development A/RES/70/1

¹⁹ Menneskehandel og menneskesmugling brukes ofte om hverandre på en upresis måte. Det er viktig å skille. Menneskehandel er per definisjon utnyttelse, mens menneskesmugling ikke trenger å være det. Se kap. 6

regulerte og ansvarlige former». God tilrettelegging av migranternes arbeid er derfor viktig for å nå bærekraftmålene om anstendig arbeid og økonomisk vekst. Bedre tilrettelegging for utenlandsstudenter vil også bidra til å forsere kunnskapsutvikling – og utveksling – og dermed bidra til utvikling.

3.1.3 Migrasjonshåndtering og data

En god organisering av migrasjon er viktig i bærekraftagendaen. Dette er direkte fulgt opp i den globale migrasjonsplattformen (se nedenfor). En viktig forutsetning for en ansvarlig og trygg organisering av migrasjon er oppdatert kunnskap om migrasjonsstrømmer, inkludert om hvordan stater håndterer migrasjon og hvordan migrantene responderer på dette. Tilgang til sikre data er nødvendig for å få bedre kunnskap om hva som driver migrasjon og hvordan den oppleves både i opprinnelsesland, i transitland og i destinasjonsland, og av migrantene selv.

3.2 Den globale migrasjonsplattformen

Global Compact on Migration, den globale migrasjonsplattformen, ble vedtatt i Marrakech i 2018. Den har sitt utspring i Agenda 2030 og er i likhet med Bærekraftmålene en ikke-bindende avtale. De 164 landene som er tilsluttet plattformen har blitt enige om 23 hovedmål og forpliktelser med en omfattende liste av tiltak som skal bidra til å oppnå målene.

Migrasjonsplattformen omhandler hovedsakelig fire områder: beskyttelse og menneskerettigheter, migrantenes egne bidrag til økonomisk, sosial og kulturell utvikling, internasjonal organisering og samarbeid om migrasjon (herunder staters rett til å beskytte egne grenser), og bruk av data som grunnlag for en kunnskapsbasert politikk om migrasjon.

Norge avga stemmeforklaring under avstemmingen om plattformen i FNs hovedforsamling, hvor det understrekes at plattformen ikke er juridisk bindende og ikke danner grunnlag for folkerettslig sedvanerett.

Utenriksministeren understreket i sin redegjørelse til Stortinget at plattformen er et fundament og utgangspunkt for fremtidig samarbeid på områder som berører migrasjon. Den bygger på de universelle menneskerettighetene og omfatter justispolitiske, utenrikspolitiske og utviklingspolitiske virkemidler. Plattformen bidrar til internasjonalt samarbeid for å begrense irregulær migrasjon og beskytte sårbare migranter som er offer for menneskehandel eller er avhengige av menneskesmuglere. Plattformen anerkjenner også, bl.a. etter påtrykk fra Norge, klimaendringer og naturkatastrofer som viktige drivere av migrasjon.²⁰ Den fremmer også trygg, ordnet og regulær migrasjon som et bidrag til utvikling for enkeltmennesker og samfunn. Mulighetene for å få arbeid og å sende penger hjem til familiene blir trukket fram.²¹

Oppfølgingen av plattformen vil skje både gjennom rapporteringer til et «Internasjonalt forum for migrasjonsgjennomgang» hvert fjerde år (fra og med 2022) og i rammen av et utviklingspolitisk samarbeid. I dette samarbeidet er det planlagt en kapasitetsbyggingsmekanisme i FN som kan bidra med tekniske, finansielle og menneskelige ressurser til

²⁰ https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/plattform_migrasjon/id2617886/

²¹ Utenriksministerens Redeegjørelse i Stortinget om den globale migrasjonsplattformen 13.12.2009. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_plattform/id2622458/

medlemslandene. Et sekretariat etableres for å lede dette. Tidligere FN-samarbeid erstattes av et FN-nettverk om migrasjon under Generalsekretæren og blir ledet av Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM). Nettverket skal bl.a. gi innspill til statusrapporten som Generalsekretæren vil gi til FNs hovedforsamling hvert annet år. Det statsledete Globale forum for migrasjon og utvikling (GFMD) har en uformell rolle, men vil være et viktig forum for å utveksle erfaringer og synspunkter blant medlemsland i konsultasjoner med sivilsamfunn, næringsliv, akademika og lokale myndigheter. Norge har gitt kjernestøtte til IOM, i tillegg til prosjektfinansiering, blant annet for å bidra til FN-organisasjonens koordinerende rolle i oppfølgingen.

En polarisert debatt som gikk forut for etableringen av migrasjonsplattformen i 2018, førte til at et mindre antall land valgte å ikke slutte seg til den. Med unntak av USA hadde alle disse landene deltatt i prosessen helt fram til plattformens tekst var sluttforhandlet.

I en utviklingssammenheng er særlig følgende mål i Plattformen relevante:

- samle og utnytte nøyaktige og detaljerte disaggregerte data som grunnlag for kunnskapsbasert politikk (1)
- minimalisere de negative drivkreftene og de strukturelle faktorene som tvinger folk til å forlate sitt opprinnelsesland (2),
- bedre tilgjengeligheten og fleksibiliteten for regulær migrasjon (4)
- legge til rette for rettferdig og etisk rekruttering og sørge for forhold som sikrer anstendig arbeid (6)
- ta opp og redusere sårbarheter ved migrasjon (7)
- redde liv og etablere samordnet internasjonal innsats for savnede migranter (8)
- hindre, bekjempe og utrydde menneskehandel i sammenheng med internasjonal migrasjon (10)
- sette migranter og samfunn i stand til å oppnå full inkludering og sosial samhørighet (16)
- investere i kompetanseutvikling og legge til rette for gjensidig anerkjennelse av ferdigheter, kvalifikasjoner og kompetanse (18)
- skape forutsetninger for at migranter og diaspora fullt ut kan bidra til bærekraftig utvikling i alle land (19)
- fremme raskere, tryggere og rimeligere pengeoverføringer til hjemlandet og fostre finansiell inkludering av migranter (20)
- samarbeide om å legge til rette for en trygg og verdig retur og tilbaketaking samt bærekraftig reintegrering (21)

3.3. Europeisk migrasjonssamarbeid

Det utvidete EU-samarbeidet har hatt migrasjon på agendaen i mange år. Med Schengen- og Dublinavtalene ble det lagt til rette for fri ferdsel mellom de europeiske landene og håndheving av en felles yttergrense. Politisamarbeid og koordinering av immigrasjonsmyndighetene var derfor godt etablert før den økte tilstrømmingen av flyktninger og andre migranter til Europa i 2015.

Mange av disse kom fra krigsherjede land som Syria, Afghanistan og Libya, men også fra andre land. Mange hadde ikke rett på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen. Denne store og blandede migrasjonsstrømmen var en utfordring for de europeiske landene og for EU. Selv om det er et tydelig prinsipielt skille mellom flyktninger og migranter var dette ikke alltid like synlig. Begge gruppene ankom ofte bokstavelig talt i samme båt over Middelhavet.

De europeiske landene erkjente at situasjonen krevde en samlet innsats. Dermed ble EUs apparat mobilisert, og land som Norge og Sveits tilsluttet seg en felles tilnærming til utfordringene i form av en erklæring og handlingsplan som ble vedtatt på toppmøtet i Valletta i november 2015, hvor EU-landene, Sveits og Norge samt mange afrikanske lands stats- og regjeringssjefer deltok.²²

EU oppskalerte sin overvåkning i Middelhavet gjennom det europeiske grense- og kystvaktbyrået Frontex og drev et redningsarbeid for migrantene gjennom sine to Triton-operasjoner, slik Italia hadde gjort i sin militær-humanitære operasjon Mare Nostrum fra 2013. Etter 2018 har det ikke vært en tilsvarende samlet humanitær redningsoperasjon, og selv om antallet migranter som kommer over Middelhavet har gått ned, er det fortsatt mange som forliser og omkommer. Andelen omkomne i forhold til antall migranter er i dag høyere enn det var under toppårene 2015-2016.²³

EUs stats- og regjeringssjefer inngikk en erklæring med Tyrkia i 2016. Denne innebar at tre milliarder euro skulle brukes til å stanse irregulær migrasjon fra Tyrkia. Samtidig forpliktet EU seg til å bosette sårbare syriske migranter fra Tyrkia til EU, etter egne kriterier som bl.a. involverte UNHCR.²⁴ Samarbeidet innebærer at nye tre milliarder euro vil bli utløst når de første midlene er brukt.

I 2017 innledet Italia et samarbeid med myndighetene i Libya, hvor de bl.a. med midler fra Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) har bistått til opplæring av libysk kystvakt i søk og redning av migranter. Disse tiltakene har bidratt til å redusere den store tilstrømmingen av migranter til EU. Tyrkia-erklæringen og samarbeidet med myndighetene i Libya har bidratt til å redusere den store tilstrømmingen av migranter som kommer irregulært til Europa. Håndteringen har imidlertid blitt kritisert av menneskerettighetsorganisasjoner og forskere.²⁵

Erklæringen og handlingsplanen som ble inngått i Valletta i 2015 har en klar utviklingsdimensjon, i tråd med opprinnelseslandenes interesser. Samtidig søker handlingsplanen å få bukt med den irregulære migrasjonen og stoppe smuglervirksomheten, som først og fremst er i destinasjonslandenes interesse. Handlingsplanen retter seg mot noen av de mer langsiktige utfordringene ved den store migrantstrømmen fra Afrika, og fokuserer på fem områder:

²² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

²³ <https://www.euronews.com/2020/01/10/irregular-migration-to-eu-at-lowest-level-since-2013-says-frontex-border-agency>. Se også IOMs Missing Migrant's Project, <https://missingmigrants.iom.int/>

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

²⁵ <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/G1GKJ/flyktningavtalen-mellom-eu-og-tyrkia-er-kostbar-saerlig-for-flyktningene>

1. utviklingsfordelene med migrasjon og de grunnleggende årsakene (root causes) til irregulær og tvungen migrasjon
2. øke samarbeidet om lovlig migrasjon og mobilitet
3. forsterke beskyttelsen av migranter og asylsøkere
4. forebygge og bekjempe irregulær migrasjon, menneskesmugling og menneskehandel
5. forbedre samarbeidet omkring retur, tilbaketakingsavtaler og reintegrering

De etablerte dialogforumene for henholdsvis Vest- og Øst-Afrika, Rabat-prosessen og Khartoum-prosessen følger opp denne felles handlingsplanen. Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) fikk fire strategiske mål: ²⁶

- stimulere til økonomisk utvikling og jobbskaping
- styrke sårbare lokalsamfunns motstandskraft (resilience)
- forbedret styring og håndtering av migrasjonen både i opprinnelses-, transitt- og bestemmelsesland
- bedre styresett og konfliktforebygging.

Statsminister Erna Solberg deltok på Vallettamøtet, og Norge deltar aktivt i EUTF og Rabat- og Khartoum-prosessene. Det norske bidraget til EUTF så langt er på 200 millioner kroner. Totalt er fondet på 4,6 milliarder euro, og 90 % av dette kommer fra EU-fond, i all hovedsak fra EUs ulike utviklingsfond. Det resterende er bidrag fra medlemslandene.

EUTF har blitt godt mottatt både i opprinnelsesland og transittland. I de første årene var det i all hovedsak tradisjonelle utviklingsprogram som ble iverksatt, men migrasjonsforvaltning har hele tiden også vært en del av fondets arbeid. Fondet har vært langt mer fleksibelt enn de tradisjonelle utviklingsmidlene i EU, noe som har gitt muligheter for raskere respons på kriser og muligheten for å bygge broen mellom humanitær og langsiktig utviklingsinnsats som ble satt på kartet gjennom det humanitære verdenstoppmøtet i 2016. Mange gode utviklingstiltak har dermed kunnet settes i gang tidligere.

Enkelte utviklingsaktører mener at siden dette ikke er nye penger, men en omdisponering av allerede bevilgede utviklingsmidler, har det ført til at nye kriterier er lagt for utviklingsprioriteringene. Disse nye kriteriene handler ikke først og fremst om utvikling, men er innvandringsregulerende hensyn. ²⁷

3.4 Moderne slaveri

Innsatsen mot moderne slaveri er løftet på den utviklingspolitiske dagsordenen i Norge gjennom egne bevilgninger og etablering av et nytt bistandsprogram i 2020. Norad har gjort en kartlegging av problemet, og identifisert eksisterende innsats og gap.²⁸ Migranter er blant de grupper som er identifisert som spesielt utsatt for moderne slaveri.

Migranter kan være i risiko for ulike former for tvang, både i forbindelse med rekrutteringen, under transittfasen og etter ankomst til destinasjonslandet. Irregulære migranter uten

²⁶ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

²⁷ <https://www.odi.org/blogs/10409-five-reasons-why-eu-s-marshall-plan-against-migration-bad-idea>

²⁸ Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet. Norad 2019.

oppholds- og arbeidstillatelse er sårbare for utnyttelse. I mange oppholdsland mangler de også tilstrekkelig rettsvern.²⁹

Midlertidig arbeidsmigrasjon, særlig av lavkvalifisert arbeidskraft, øker i dag i omfang. Demografiske trender viser et økende antall unge mennesker i flere afrikanske land på jobbsøk i ulike migrasjonskorridorer. Sårbare migranter står i fare for å bli ofre for moderne slaveri, særlig når de er irregulære og avhengig av menneskesmuglere for å kunne reise. Da kan veien til menneskehandel bli kort. Ikke minst for migranter i transittland har det blitt rapportert om tilfeller av frihetsberøvelse og moderne slaveri. Migranter kan bli utsatt for utnyttning fra privat arbeidsformidlingsvirksomhet og må betale høye rekrutteringsavgifter. De må ofte omgå legale migrasjonsruter og blir forvist til den uformelle økonomien innenfor husarbeid, bygningsarbeid og landbruk, noe som igjen øker risikoen for å havne i tvangssituasjoner. Det å befinne seg i den uformelle sektoren kan også bidra til lav deltakelse i samfunnet, dårlig helse og mangel på sosiale sikkerhetsnett – som alle utgjør risikofaktorer for å bli offer for moderne slaveri. Dette skjer ofte på grunn av mangel på statlig regulering og tilsynsorganer, og fører i mange tilfeller også til utbredt korrupsjon.

Innsatsen mot moderne slaveri krever en helhetlig tilnærming med internasjonalt samarbeid og samarbeid mellom myndigheter, privat næringsliv, frivillige organisasjoner og andre på landnivå.

²⁹ Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet. Norad 2019

4 Migrasjon som utvikling

Mobilitet har gjennom historien bidratt til utvikling. Når varer, tjenester, arbeidskraft og kapital flytter internt i land og over landegrenser, skapes grunnlag for utvikling og vekst. For at migrasjon skal kunne bidra til utvikling, foreslår OECD en innsats langs tre spor: i) utvikle politikk som inkorporerer utviklingsdimensjonen, ii) fremme politisk og institusjonell samstemthet og iii) styrke internasjonalt samarbeid.³⁰

Enten det gjelder internasjonale handelsavtaler eller sammenslutninger mellom land, er størst mulig mobilitet ofte et mål. Samtidig er det internasjonal enighet om at mobiliteten må være kontrollert og beskytte markeder, mennesker og virksomheter.

4.1 Migrantenes bidrag til utvikling

Det er anslått at det i 2017 var 164 millioner arbeidsmigranter, noe som tilsvarer 59 % av alle migrantene i verden.³¹ Det er naturlig å anta at jakten på arbeid eller bedre betalt arbeid er den viktigste driveren for migrantene. Arbeidsmigrasjon er ønskelig for mange destinasjonsland og mange opprinnelsesland. Det svarer på behovene for økt arbeidskraft i ett land, og kan samtidig bidra til å frigjøre arbeidsplasser i et sprengt arbeidsmarked i et annet land. For migrantene blir det en mulighet for utvikling for en selv og for ens nærmeste.

En global økning i arbeidsmigrasjon kan ifølge Verdensbanken gi større økonomisk effekt enn hva som vil kunne oppnås gjennom handelsliberalisering. Å kutte de begrensningene som i dag ligger på migrasjon fra fattige land til rike land, fra Sør til Nord, vil kunne gi en økning av verdens BNI på mellom 11,5 og 12,5 prosent.³² For destinasjonslandene er nettosummen overordnet positiv, ifølge Verdensbankens økonomiske analyser. Økte skatteinntekter, økt arbeidsdeltakelse og produktivitetsvekst er noen av de positive effekter som er funnet, både i USA og europeiske land.³³ I følge Verdensbanken bidrar innvandrere til at andelen innovatører og mennesker som skaper sin egen arbeidsplass går opp, men god integrering er en viktig forutsetning for positiv utvikling. Migrasjon kan også ha negative konsekvenser knyttet til sosiale og kulturelle forhold, som endringer i arbeidsmarkedet og fremmedfrykt.

Hva er situasjonen i opprinnelseslandene? Migranter sender hjem store pengesummer til sine familier som dermed opplever en velstandsvekst. Dette er imidlertid private penger og bidrar i mindre grad til å styrke landenes økonomi, i hvert fall ikke direkte. Flere studier av emigrasjon blant personer med høy utdanning viser at migranter er relativt bedre utdannet enn gjennomsnittet både i landet de forlot og i destinasjonslandet.³⁴ Betyr dette at det foregår en hjerneflukt fra fattige til rike land pga. migrasjon? Forskingen er ikke entydig. Noe forskning slår fast at hjerneflukten er reell og utgjør et stort kompetansetap for avsenderlandet. Annen forskning konkluderer med at emigranter spiller en positiv betydning for sine opprinnelsesland ved retur, gjennom investeringer eller deltakelse i sosiale og politiske tiltak til beste for sine opprinnelige hjemland. Eksporten av arbeidskraft vil også

³⁰ *Perspectives on Global Development 2017. International Migration in a Shifting World.* OECD 2016

³¹ *ILO Global Estimates on International Migrant Workers*, ILO 2018. s. 5

³² *Leveraging Economic Migration for Development.* World Bank 2019, s. 12

³³ *Leveraging Economic Migration for Development.* World Bank 2019, s. 21

³⁴ *Migration and Education.* Think piece prepared for the 2019 Global Education Monitoring Report. UNESCO 2017 s. xiiif <https://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/Think%20piece%20-%20International%20migration%20and%20education%20-%20Tani%20-%20FINAL.pdf>

kunne frigjøre muligheter i et overfylt arbeidsmarked hjemme, slik at flere kan komme i arbeid totalt sett.

Engasjementet for økt arbeidsmigrasjon fra land som Filippinene, Mexico, Marokko, Bangladesh og Etiopia viser at myndighetene har sett et stort utviklingspotensial i arbeidsmigrasjon som et bidrag til å nå deres mål om økonomisk vekst.

4.2 Pengeoverføringer fra diaspora

Gjennom prosjektet KNOMAD har Verdensbanken fulgt utviklingen i migranternes pengeoverføringer de siste tjue årene, og det har vært en betydelig vekst siden 2000. Verdensbanken regner med at pengeoverføringene til lav- og mellominntektsland i dag utgjør 550 mrd. dollar og at de vokser med rundt 10 % årlig. Dermed er de ikke bare mer enn tre ganger så mye som samlet bistand fra samtlige OECD land, men ble i 2019 også større enn alle utenlandsinvesteringer.³⁵

Den formidable veksten på dette området ble reflektert i FN- avtalen om Finansiering for utvikling i 2015. Her ligger en stor mulighet til ressursmobilisering fra private kilder i utviklingslandene selv. Addis Ababa- erklæringen knytter an til bærekraftmålene og forpliktelsene til å jobbe for at slike gebyrer ikke skal være mer enn 3 %.³⁶

For privatpersoner har disse pengeoverføringene enorm økonomisk og sosial betydning. UNDPs Human Development Report 2009 anslår at migranter som kommer fra fattige land vil oppleve en femten-dobling av inntektene sine, en dobling når det gjelder muligheter for utdanning og en seksten-gangers reduksjon av barnedødeligheten.³⁷

Gjennom pengeoverføringer opplever også familiene i hjemlandet stor økonomisk gevinst. Eiendomskjøp og boligbygging har vært trukket fram som en av de typiske investeringer for «diasporafamilier». For de fleste er fast eiendom et viktig middel for å oppnå økt velstand. Byggevirksomhet vil samtidig generere økonomiske aktiviteter, som innkjøp av materialer og leie av arbeidskraft. På denne måten vil flere kunne nyte godt av pengene som er sendt utenfra. Å ha et eller flere medlemmer av familien i diaspora kan også åpne for at man kan starte eller styrke privat småskala forretningsvirksomhet, som for eksempel innenfor varehandel eller transport. Samtidig er pengeoverføringer fra migranter også med på å befeste økonomiske ulikheter, ved at de som ikke har familie i utlandet ikke får del i den samme økonomiske utviklingen i samme grad.

I forhold til forbedret helse og utdanning bidrar pengeoverføringer fra migrantene til at flere barn i avsenderlandet kan få utdanning, vaksiner og helsetjenester. Tre fjerdedeler av overføringene brukes for å dekke umiddelbare behov, som mat, bolig og løpende utgifter hjemme.³⁸ Overføringene bidrar til å løfte familier økonomisk og kan forebygge at de ikke faller tilbake i en fattigdomsfelle. Mange familier og lokalsamfunn bidrar i stor grad til å gjøre det mulig for noen av dem til å reise ut for å skaffe arbeid.

³⁵ *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*. World Bank/KNOMAD Brief 31. April 2019.

³⁶ Addis Ababa Action Agenda kap 40. s. 19f

³⁷ UNDP: Human Development Report 2009, s. 24.

³⁸ *Sending Money Home. Contributing to the SDGs, one family at the time*. IFAD 2017, s. 4

Land i Asia har både de største migrantpopulasjoner og er de største mottakere av pengeoverføringer fra diaspora. India topper med 78 mrd. dollar, etterfulgt av Kina med 67 mrd. dollar på mottakssiden, mens overføringene er størst på avsendersiden fra USA (68 mrd. dollar), fulgt av De arabiske emirater og Saudi Arabia på henholdsvis 44 og 36 mrd. dollar.³⁹

4.3 Pengeoverføringer og økonomisk vekst

Det finnes mye forskning på pengeoverføringene og økonomisk vekst, inkluderende vekst, arbeidsmarkedet, lokal prisutvikling og produksjon av varer. Noe forskning ser også på om disse midlene får sosiale følger, som om mottakerne blir tiltaksløse og mer avhengige av pengene som kommer utenfra. Dataene her er imidlertid ikke entydige,⁴⁰ og mest usikre er de i forhold til makroøkonomiske indikatorer.⁴¹

Pengeoverføringene gir ulike utslag for mottakerlandenes økonomi. En studie fra 2015 viser at overføringene utgjør mer enn 20 prosent av BNP i ni av landene i verden, mens det tilsvarer mer enn tre prosent for så mange som 71 land.⁴² Hvilke utslag disse pengene utgjør for nasjonale økonomier varierer, men en studie fra 25 asiatiske land viser at en økning på ti prosent av pengeoverføringer til et land kan gi en fattigdomsreduksjon på 0,4 prosent.⁴³

Ønsket om at disse midlene skal få enda større betydning for fattigdomsreduksjon og landenes økonomiske utvikling, har ført til at utviklingsorganisasjoner og politiske ledere har ønsket å komme i inngrep med disse midlene. Private og offentlige fellesinvesteringer av både næringsvirksomhet, infrastruktur og sosiale prosjekter har vært et forslag, salg av statsobligasjoner til statsborgere i utlandet et annet. Dette har ikke alltid vært like vellykket. Siden dette er private penger er det ofte stor skepsis til å involvere myndigheter i bruken av midlene. Ikke minst gjelder dette dersom migrasjonen er et resultat av at folk har negative erfaringer med sitt hjemlands myndigheter. Forsøkene på å få diaspora engasjert i statsobligasjoner i Etiopia var av denne grunn ikke vellykket. Initiativet hadde altfor stor politisk risiko.⁴⁴

For å forstå effekten av migrantenes pengeoverføringer på et lands økonomiske utvikling, må en ta med flere faktorer som varierer fra land til land. Pengeoverføringene har betydning for fattigdomsreduksjon både i familiene det gjelder og i en global målestokk. Betydningen for et lands økonomiske vekst er derimot vanskeligere å måle. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet at mange av disse pengene ikke rapporteres fordi de ikke overføres gjennom banker og offisielle kanaler.⁴⁵

³⁹ *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*. World Bank/KNOMAD Brief 31, s. 2

⁴⁰ Se bl.a. Ralph Chami et al. *Is There a Remittance Trap?* Finance and Development 2018

⁴¹ <https://www.mignex.org/publications/throwing-development-money-migration-problem-it-completely-misguided>

⁴² *Sending Money Home. Contributing to the SDGs, one family at the time*. IFAD 2017. (De ni landene er Liberia, Gambia, Comorene, Nepal, Tadjikistan, Kirgistan, Moldova, Haiti)

⁴³ <https://oxfamblogs.org/fp2p/do-remittances-reduce-poverty/>

⁴⁴ *Perspectives on Global Development 2017*. OECD 2016. s. 192

⁴⁵ *Why don't remittances appear to affect growth?* Michael Clemens and David McKenzie 2018.

Det er flere faktorer som spiller inn for å forklare økonomisk vekst. Ifølge en IMF-rapport har ikke land som mottar store private pengeoverføringer en større økonomisk vekst enn sammenlignbare land som ikke mottar tilsvarende.⁴⁶

Konsekvensene for arbeidsmarkedet er interessant. En studie viser at pengeoverføringene faktisk reduserer sysselsettingen i den formelle sektoren i avsenderlandet, samtidig som den styrker den uformelle sektoren. Arbeidsløsheten går totalt sett ned, men de som får en gevinst av dette er de lavest lønnede som jobber i de minst produktive sektorene. Totalt sett synker produktiv økonomisk vekst i avsenderlandene. Effektene i sårbare stater er imidlertid mer positiv, kanskje fordi det formelle markedet der er mindre omfattende og mindre utviklet.⁴⁷

Migrantene bidrar ikke bare med rene pengeoverføringer tilbake til sine hjemland. Det skjer også en mengde andre transaksjoner og overføringer av sosial og økonomisk kapital. Et GFMD-dokument fra 2018 anslår at mellom 60 og 80 prosent av migrantene bidrar med økonomiske overføringer, men at det er så mange som 80%-90% som bidrar med det som kalles nostalgisk handel, det vil si mat og andre varer fra det opprinnelige hjemlandet. Dette utgjør også en omfattende økonomisk virksomhet, anslagsvis mellom 200 og 300 mrd. dollar årlig.⁴⁸

Filantropiske virksomheter⁴⁹ engasjerer ikke mange enkeltpersoner, men kan globalt utgjøre så mye som 3-5 mrd. dollar årlig. Her vil det også kunne være store mørketall. Blant annet vet vi lite om omfanget av islamsk veldedighetsvirksomhet. Entreprenørvirksomhet, private investeringer og kunnskapsoverføringer fra høyt utdannede medlemmer av diasporaen har også betydning for opprinnelseslandene.⁵⁰

4.4 Gebyrer på pengeoverføringene

En av de viktigste faktorene for å oppnå en større gevinstrealisering av migrantenes pengeoverføringer ville være å få redusert gebyrkostnadene, særlig til de fattigste landene som har dårlig utbygd bankvesen. Dette er også et av de mest konkrete bærekraftmålene, og det er et mål som bare kan nås ved at land samarbeider med hverandre og med private finansinstitusjoner.

Gebyrene globalt ligger på ca. 6,9 prosent i gjennomsnitt.⁵¹ Med et totalt omfang på 550 mrd. dollar ville en reduksjon til maksimalt 3 % alene frigjøre nesten 200 milliarder kroner årlig til utvikling, noe som tilsvarer fem norske bistandsbudsjetter hvert år.

Transaksjonskostnadene har jevnt over gått nedover de siste årene, men er fortsatt svært høye i enkelte regioner. De høyeste gebyrene finner man i Afrika, og særlig mellom

⁴⁶ *Are Remittances Good for Labor Markets in LICs, MICs and Fragile States?* IMF Working Paper 2018.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Bakgrunnsdokument til rundebordet "Harnessing the capital of migrants to realise their potential", Marrakech 2018. <http://gfmd.org/docs/germany-morocco-2017-2018-landing>

⁴⁹ Kathleen Newland, Aaron Terrazas, Roberto Munster: *Diaspora Philanthropy: Private Giving and Public Policy*. Migration Policy Institute 2010

⁵⁰ *Beyond remittances: leveraging the development impact and promoting the transnational engagement of diaspora and migrants*. Bakgrunnsdokument for rundebord-diskusjon under Global Forum on Migration and Development, Marrakech 2018.

⁵¹ World Bank 2019: Migration and Development Brief 31

afrikanske land. 9,3 prosent er gjennomsnittet for pengeoverføringer i Afrika, og det sørlige Afrika er desidert dyrest å sende penger fra. Her ligger gjennomsnittet på 18,7 prosent. Dyrest er det å sende penger fra Angola til Namibia, hvor det er gebyrer på over 23 prosent. Fra Sør-Afrika til Kina må man regne med å betale 21 prosent i gebyrer.⁵²

Bankene tilbyr de dyreste pengeoverføringene. Globalt ligger kostnadene for banktransaksjoner på 10,2 prosent, mens postkontorene er billigst med 5,5 prosent i global målestokk. Tre store pengeoverføringsbyråer, Western Union, MoneyGram og RIA, har en markedsandel på 35 prosent,⁵³ og denne formen for pengeoverføringer koster i gjennomsnitt 7,7 prosent. Det skjer en vekst i mindre byråer, noe som vil kunne bringe kostnadene ned. Bankenes skepsis til å samarbeide med mindre pengeoverføringsbyråer fordi de vil unngå å bli assosiert med potensiell terror-finansiering, såkalt de-risking, kan være en årsak til at kostnadene ved pengeoverføringer ikke har gått mer ned enn hva tilfellet er.⁵⁴

Flere europeiske land har opprettet nettsider som skal hjelpe diaspora å sende penger hjem. Den norske nett-tjenesten Finansportalen er ett eksempel. Slike nettportaler omfatter hovedsakelig banktransaksjoner, men slike transaksjoner vil ikke være mulig til alle land. Å jobbe med spørsmålet i en global utviklingssammenheng dreier seg først og fremst om hvordan det er mulig å redusere kostnadene for overføringer mellom landene utenfor OECD-området og særlig mellom utviklingsland i Afrika.

⁵² Alle tall fra World Bank 2019: Migration and Development Brief 31

⁵³ *Sending Money Home. Contributing to the SDGs, one family at the time.* IFAD 2017

⁵⁴ World Bank 2019: Migration and Development Brief 31

5 Migrasjonsutfordringer

Selv om flertallet av verdens migranter er regulære og reiser med visum og godkjente dokumenter, er hovedfokus i den politiske debatten den irregulære migrasjonen. Ikke minst har dette vært bildet av afrikansk migrasjon til Europa. Det er imidlertid flere migranter som reiser regulært enn irregulært ut av Afrika.⁵⁵ Hvordan kan migrasjon reguleres på en best mulig måte slik at den kan være trygg og velordnet, og hvordan kan irregulær migrasjon håndteres?

5.1 Irregulær vs. regulær migrasjon

Regulær migrasjon er å krysse grenser med lovlige papirer, som pass og visum. Migranter som kommer lovlig har som regel studieplass eller arbeidskontrakt, eller kommer til sin familie. Mennesker som krysser en grense uten gyldige innreisepapirer, eller som oversitter utgått visum eller oppholdstillatelse, regnes som irregulære migranter. Det er ingen internasjonal konsensus om definisjonen av irregulær migrasjon, men ifølge IOM er dette:

«[m]ovement of persons that takes place outside the laws, regulations, or international agreements governing the entry into or exit from the State of origin, transit or destination».⁵⁶

En restriktiv migrasjonspolitik som sterkt begrenser muligheten for regulær migrasjon har i mange tilfeller ført til en økning av irregulær migrasjon. Dette er noe av bakgrunnen for at mange opprinnelsesland tok til orde for at økt regulær migrasjon skulle nedfelles i den globale migrasjonsplattformen. Å åpne opp for flere regulære ruter og muligheter («regular pathways») var i tråd med deres nasjonale interesser.⁵⁷

Samtidig bør ikke tiltakene for å stimulere til å møte de økte behovene for arbeidsmigrasjon 'overselges' som et redskap til å forhindre all irregulær migrasjon. Det er ikke gitt at tilbud og etterspørsel av arbeidskraft matcher hverandre. Flere europeiske land ønsker å tiltrekke seg høyt utdannede arbeidsmigranter som kan møte landenes behov for arbeidskraft med spesialkompetanse, mens personer med liten eller ingen utdanning ikke er like attraktive og vil derfor ikke like lett kunne oppnå arbeidstillatelser legalt.⁵⁸

Dette viser at forholdet mellom regulær og irregulær migrasjon ikke er et nullsumspill, men vil kunne være svært forskjellig fra den ene konteksten til den andre. Typene arbeidskraft som det er behov for vil variere, og behovene for å migrere vil også variere. Det gir likevel mening i å forsøke å bekjempe irregulær migrasjon og stimulere til regulær migrasjon samtidig.

Men hva mener vi med irregulær migrasjon? Selv om det ikke er lovlig å oversitte visum eller å ankomme et land irregulært, er det ikke straffbart. 'Straffen' for å bli tatt for å migrere irregulært er å bli pålagt å forlate landet. Derfor blir termen 'ulovlig innvandrer' ofte upresis. Betegnelsene er heller ikke statiske, noen migranter uten lovlig opphold på annet grunnlag får asyl i landet de kommer til, og noen kan få opphold på humanitært grunnlag.

⁵⁵ Marie-Laurence Flahaux og Hein De Haas: *African migration: trends, patterns, drivers*. 2016

⁵⁶ <https://www.iom.int/key-migration-terms>

⁵⁷ *Impact of visa liberalisation on countries of destination*, European Migration Network 2019

⁵⁸ *Legal migration for work and training*, Migration Policy Institute/SVI 2019

Migranter uten lovlig opphold mangler mange av rettighetene som migranter med lovlig opphold har. De har heller ikke rett på den beskyttelse og status som flyktninger og asylsøkere har. Likevel reiser de ofte sammen med flyktninger i en «blandet migrasjonsstrøm». De kan være blant de mest sårbare migrantene, ikke minst fordi de ikke kan påberope seg rettigheter som flyktningene har. Det betyr imidlertid ikke at de ikke har krav på beskyttelse ut fra et humanitært perspektiv eller omfattes av menneskerettighetene.

Det er mange problemer knyttet til irregulær migrasjon. For migrantene betyr det ofte stor risiko og mye usikkerhet. Migrasjon er i mange tilfeller et personlig valg. Samtidig opplever mange migranter at de har kommet i en tvangssituasjon og ikke står fritt til å velge. Myndigheter langs hele migrasjonsruten må bruke mye ressurser på å stanse irregulær migrasjon. Det er et problem for dem ikke å ha oversikt over hvem som faktisk oppholder seg i landet. Irregulær migrasjon blir også en industri som skaper en illegal økonomi. I mange land benytter arbeidsgivere seg av ulovlig arbeidskraft, og bidrar i noen tilfeller også til import av irregulære migranter.

En viktig målsetting for hele den globale migrasjonsplattformen har nettopp vært «å legge til rette for trygg, velordnet og regulær migrasjon, samtidig som vi reduserer forekomsten og skadevirkningene av irregulær migrasjon».⁵⁹ Plattformen viser med dette at arbeidet med å bekjempe den irregulære migrasjonen henger sammen med arbeidet med å gjøre regulær migrasjon mulig. Bærekraftagendaen om å beskytte sårbare grupper, og *ikke utelate noen*, vil også legge føringer for innsatsen for irregulære migranter. Parallelt med arbeidet for å begrense den irregulære migrasjonen og legge til rette for trygg, velordnet og regulær migrasjon er det dermed også en forpliktelse til å sørge for beskyttelse av migranter som er i en sårbar situasjon.

5.2 Grunnleggende årsaker

En av de fem hovedpunktene i Joint Valletta Action Plan er å styrke utviklingsfordelene med migrasjon og adressere de grunnleggende årsakene (root causes) til irregulær og tvungen migrasjon.⁶⁰ I hovedsak er det sosioøkonomiske faktorer som identifiseres som de grunnleggende årsakene til migrasjon. Fattigdom, arbeidsløshet og lav utdanning er viktige faktorer som motiverer migrantene til å bryte opp hjemmefra. Disse faktorene gir imidlertid ikke noen god forklaring på hvorfor noen velger å migrere, mens andre i samme situasjon ikke gjør det. Det er ingen kausalitet mellom for eksempel fattigdom eller arbeidsløshet på den ene siden og migrasjon. Dermed blir det også vanskelig å stanse eller begrense irregulær migrasjon gjennom generelle tiltak for fattigdomsbekjempelse eller jobbskaping.

5.2.1 Migrasjonshumpen

Med begrepet migrasjonshump ('migration hump') tegnes en graf som viser hvordan migrasjon øker eksponentielt i land med økonomisk vekst.⁶¹ Teorien ble utviklet av Martin

⁵⁹ Innledningen til GCM, punkt 11.

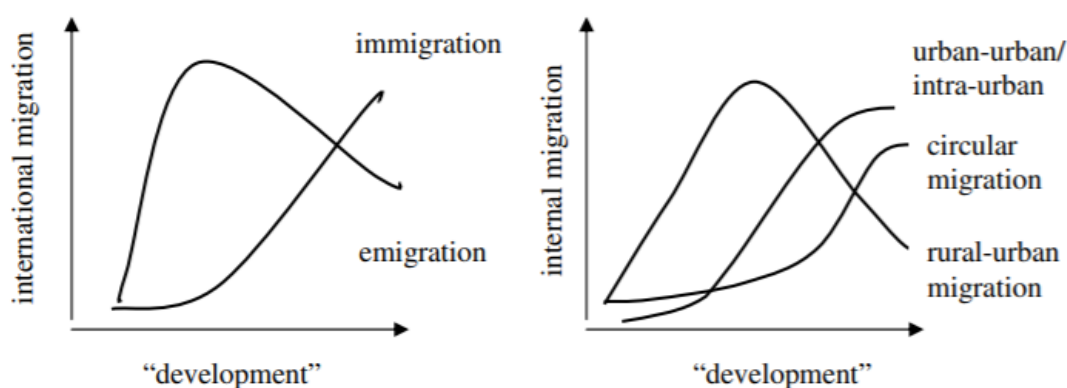
⁶⁰ https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

⁶¹ Martin-Schields et al. *More development - more migration? The "migration hump" and its significance for development policy co-operation with Sub-Saharan Africa*. (German Development Institute) 2017

og Taylor i 1996. Ifølge teorien vil generell økonomisk vekst i fattige land som hovedregel føre til at migrasjonen øker. De fattigste menneskene har verken ressurser eller muligheter til å migrere, og i de fattigste landene er det få migranter som reiser over lengre avstander. Generell økonomisk vekst fører til en økende migrasjon fra fattige land.

I tråd med et lands utvikling vil migrasjonen fortsette å øke fram til en gjennomsnittlig BNI per innbygger på 80 000 - 100 000 kr. per år. Først da vil migrasjon avta. Begrepet migrasjonshumpen ble introdusert for å vise forholdet mellom handel og migrasjon, men er senere trukket fram som en av forklaringene på utviklingen i en del land i Asia, Midtøsten og Latin-Amerika. En innvending mot å bruke begrepet er at migrasjon er så komplekst at det ikke er gitt at en tilsvarende utvikling vil skje i Afrika sør for Sahara, som står både overfor potensielt økende migrasjon og økonomisk vekst.⁶² Å snakke om grunnleggende årsaker til irregulær migrasjon har også andre utfordringer. Begrepet kan bidra til å se på all migrasjon som et problem og noe som skal unngås - uten at det gjøres klart hva problemet er eller hvem det er et problem for. I en utviklingskontekst kan denne fokuseringen på grunnleggende årsaker bidra til at mobilitet og utvikling løsrives fra hverandre. Forskning viser imidlertid at mobilitet bidrar til menneskelig utvikling.⁶³

Figure 1. The general effect of development on migration patterns according to transitional models



Source: Adapted from Zelinsky (1971:233), see also Martin and Taylor (1996)

64

5.2.2 Migrasjonsdrivere

Migrasjonsforskere snakker heller om hva som *driver* migrasjon enn hva som er de grunnleggende årsakene til migrasjon. Migrasjonsdrivere er et mer inkluderende og dynamisk begrep som både omfatter sosio-økonomiske og kulturelle årsaker til at folk ønsker å migrere, og samtidig forsøker å identifisere hva som gjør at de faktisk migrerer. Det er mange flere som ønsker å migrere enn som faktisk begir seg i vei, sannsynligvis fordi de mangler sosiale nettverk, tilstrekkelig informasjon om

⁶³ Hein de Haas: *Mobility and Human Development*, Human Development Research Paper 2009/01 (UNDP). En studie for Human Development Report 2009, *Overcoming barriers: Human mobility and development*.

⁶⁴ Illustrasjonen hentet fra Hein de Haas artikkel *Migration and Development. A theoretical perspective*. 2008

muligheter og alternativer og dessuten har midler til å reise.⁶⁵ Det som driver migrantene er «voksende forhåpninger i livet som langt overstiger de mulighetene som de ser for seg selv».⁶⁶

Hvilke faktorer driver migranter til å foreta farefulle reiser i skrøpelige farkoster over Middelhavet? UNDP har intervjuet over 3000 migranter fra 43 afrikanske land som har kommet til Europa. Intervjuene ble foretatt i 13 europeiske land, blant annet Norge.⁶⁷ De som reiste var relativt sett økonomisk bedre stilt enn gjennomsnittet i hjemlandet, men over 50 % av dem mente likevel at de ikke tjente nok i hjemlandet. De var altså ikke de fattigste, men var likevel villige til å ta sjansen på en farefull migrasjonsreise. Press fra familien og økonomisk sårbarhet får mange til å dra for å tilfredsstille familiens behov. Økonomisk ulikhet skaper også en frustrasjon som fører til at folk migrerer, ifølge studien. Mangel på tillit og tro på ens eget politiske system på utdannings- og jobbmarkedet ses som en viktig faktor i den sammenhengen. Bare 2 % av respondentene mente at større kunnskap om farene ville ha holdt dem tilbake fra å reise på denne måten. Majoriteten indikerte at de ønsket å bosette seg permanent i Europa, men av dem som *ikke* gjorde det, var hoveddelen dem som hadde fått arbeidstillatelse og var i stand til å sende penger hjem.

En annen studie viser hvordan kulturelle og familiære forhold spiller inn i forhold til hvem som velger å migrere. Press fra familien og økonomisk sårbarhet får mange til å dra for å «tilfredsstille familiens behov». Ikke minst vil mange unge menn ønske å ta vare på og gi økt status til sin mor gjennom å dra ut for å skaffe arbeid og tjene penger som de kan sende hjem. Økonomisk ulikhet skaper også en frustrasjon som fører til at folk migrerer, ifølge studien. Mangel på tillit og tro på ens eget politiske system på utdannings- og jobbmarkedet ses som en viktig faktor i den sammenhengen. Den avgjørende faktoren av ulikhet handler ikke om en Nord-Sør dimensjon, men er en ulikhet i muligheter hvor mennesker føler seg fanget i sitt eget samfunn. Opplevelsen av at de er sosialt immobile fremmer migrasjon. Det oppleves som at migrasjon er deres eneste mulighet til sosial mobilitet.⁶⁸

5.3 Bistand for å begrense irregulær migrasjon

Det er sammensatte årsaker til endringer i folks mobilitet, og hvilken rolle bistanden spiller i forhold til dette. Det har heller ikke vært særlig mye forskning på bistandens betydning for mobilitet mellom land i det globale Sør, kun hvordan bistanden eventuelt fører til mindre migrasjon til OECD-land. Hvordan ulike typer bistand påvirker regional mobilitet i Afrika for eksempel vet vi lite om.

Dersom man skulle tenke seg at bistand skulle bidra til å begrense migrasjon, hvordan skulle den da se ut? Det har vært forsøk de siste årene på å identifisere hvilke utviklingstiltak som kan påvirke migrasjonsstrømmer, og hvilke som ikke har slik effekt. Støtte til styresettprogrammer rettet mot både myndigheter og sivilsamfunn kan ha en slik effekt, mener forskere, som dokumenterer nedgang i migrasjon gjennom slik støtte. De peker samtidig på at det er liten sannsynlighet for at økonomiske og sosiale tiltak (helse,

⁶⁵ Se *Root Causes and drivers of Migration*, Jørgen Carling og Cathrine Talleraas. Prio 2016.

⁶⁶ Mohamed Yahya, UNDP. Hovedforfatter av rapporten *Scaling Fences*, UNDP 2019

⁶⁷ *Scaling Fences. Voices of Irregular African Migrants to Europe*. UNDP 2019. Vi ønsker imidlertid å unngå begrepet «irregulær migrant» og snakker i stedet om irregulær migrasjon.

⁶⁸ Social immobility versus social mobility. The root causes of international emigration. Nelly Robin. Rabat process. Euro-African Dialogue on Migration and Development. 2019

utdanning, jobbskaping etc.) har en tilsvarende virkning.⁶⁹ Støtte til forebygging av klimarelaterte katastrofer er også en type bistand som man kan se for seg vil kunne begrense ufrivillig klimarelatert migrasjon. På lang sikt kan man imidlertid se for seg at disse tiltakene kan få samme effekt som andre utviklingstiltak. Noen av forebyggingstiltakene vil også innebære planlagt permanent eller midlertidig relokasjon av katastrofeutsatte grupper.

Det er ikke realistisk å forvente at bruk bistand for politiske mål kan få langsiktig betydning for migrasjonsdriverne.⁷⁰ Samlet sett har utviklingsbistanden en begrenset mulighet for å påvirke migrasjon. Dette viser et bredt forskningsgrunnlag i en oppsummering fra MIGNEX, et stort norskledet internasjonalt prosjekt om toveis sammenhenger mellom migrasjon og utvikling. Forskningsprosjektet konkluderer med følgende:

- Bistanden er ikke stor nok til å skape de underliggende endringene som har effekt på migrasjonsvalg.
- I tilfellene hvor vi ser at bistand kan ha potensial til å begrense migrasjon, ville det kreve et urealistisk høyt bistandsnivå.
- I fattige land kan man gå ut fra at bistand bidrar til å øke migrasjon
- Bistand kan bare dempe migrasjon i tilfeller hvor det er mulig å oppnå høy inntekt, eller fra enkelte typer bistand i spesielle kontekster.
- Mer systematisk forskning er nødvendig brutt ned på ulike former for bistand på makro nivå og målrettede tiltak på mikro nivå.
- Det er lite kunnskap om bistandens effekter på ulike typer migrasjon, som forskjellen mellom irregulær eller regulær migrasjon.⁷¹

5.4 Tvungen eller frivillig migrasjon?

Denne rapporten har et hovedfokus på det vi kaller frivillig migrasjon. I Verdensbankens terminologi betegnes dette gjerne som økonomisk migrasjon. Da snakker vi om en migrasjon som redskap for individuelle og/eller samfunnsmessige utviklingsstrategier. Dette er en regulert og i hovedsak ønsket migrasjon fra både opprinnelsesland, vertsland og for migrantene selv.

Graden av frivillighet i det enkelte tilfelle kan nok diskuteres, og selv om den enkelte vil oppleve det som tvingende nødvendig å migrere, er det motstand mot å forstå slik migrasjon som påtvunget. Dette handler også om hvilke krav migrantene har til beskyttelse etter Flyktningkonvensjonen.

I praksis kan distinksjonen mellom økonomisk eller tvunget migrasjon ofte være glidende. Å se på dette mer som et kontinuum av erfaringer enn som en motsetning, kan bidra til å utvide forståelsen av motivasjonen hos migrantene, og av hvordan den kan endres underveis.⁷² I tillegg er situasjonen migranter og flyktninger havner i ofte ganske lik, fordi de

⁶⁹ Robert E.B. Lucas, *Migration and Development Aid*, Delmi (Delegationen för Migrationsstudier) 2019, s. 55

⁷⁰ Scaling Fences. Voices of Irregular African Migrants to Europe. UNDP 2019.

⁷¹ https://www.mignex.org/publications/throwing-development-money-migration-problem-it-completely-misguided?utm_campaign=1190252_MIGNEX%20Newsletter%203%20%28December%202019%29&utm_medium=email&utm_source=Overseas%20Development%20Institute&utm_country=&dm_i=4O2W,PIEK,5AYEZV,3117L,1

⁷² *Forces to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary.* Marta Bivand Erdal og Ceri Oeppen, 2017.

følger de samme rutene.⁷³ Fra et utviklingsperspektiv vil det viktige være å legge til rette for at migrasjon kan skje på bakgrunn av et frivillig valg og ikke utfra tvang. Det vil i seg selv være den beste form for beskyttelse migranter kan ha. En parallell til distinksjonen mellom frivillig og ufrivillig migrasjon er spørsmålet om frivillighet ved returmigrasjon.

Verdensbanken bruker terminologien tvunget retur om alle former for utsendelse, enten det er gjennom deportering, overtalelse fra myndighetene eller ved hjelp av økonomiske insentiver. I dette perspektivet skjer frivillig retur når migrantene velger å reise hjem uten noen form for overtalelse.⁷⁴ Langt de fleste returnerer helt frivillig. 20-50 % av immigrantene til OECD-land forlater destinasjonslandet innen fem år etter at de har ankommet.⁷⁵

Tre årsaker trekkes fram for å forklare hvorfor migranter velger å returnere frivillig til sine opprinnelsesland: 1) noen mislyktes ved bestemmelsesstedet, 2) andre hadde hele tiden en plan om å returnere når de hadde spart opp tilstrekkelig med midler, mens 3) noen returnerte fordi forholdene endret seg enten i opprinnelseslandet eller vertslandet.⁷⁶ UNDP peker i en rapport på at selv om de fleste afrikanske migrantene ønsker å forbli i Europa, er retur mer aktuelt blant de som opplever at de har lyktes enn de som ikke har det. De som har fått lovlig arbeid og som klarer å sende penger hjem, er mer åpne for framtidig retur.⁷⁷

5.5 Migrasjon og klimaendringer

Forhold knyttet til miljø har alltid vært en viktig driver for migrasjon. Mennesker har flyktet for å overleve naturkatastrofer, for å slippe unna tøffe og forverrede miljøforhold eller for å søke muligheter andre steder. FNs klimapanel beregner at klimaendringer kommer til å øke antallet mennesker som drives på flukt, og at befolkningsgrupper som mangler ressurser til planlagt migrasjon er mer utsatt for ekstreme værhendelser, spesielt i utviklingsland.⁷⁸ De siste årene har vi sett at flere millioner mennesker drives på flukt som følge av flom, storm og andre klimarelaterte katastrofer. Noe forflytning er godt dokumentert, som ved plutselige katastrofer eller planlagt relokasjon. Det mangler imidlertid fortsatt mye informasjon for å kunne anslå det totale antallet klimafordrevne. Det er for eksempel utfordrende å dokumentere klimarelatert migrasjon knyttet til langsomme katastrofer som tørke og landdegradering, fordi klimaendringer da gjerne er en av flere migrasjonsdrivere.

Flyktninghjelpens Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) har utviklet metoder for å komme fram til mest mulig presise beregninger, og de anslår at gjennomsnittlig 24 millioner mennesker har blitt fordrevet som følge av naturkatastrofer hvert år i perioden 2008-2018, hvorav hovedvekten skyldes klimarelaterte katastrofer.⁷⁹ Tatt i betraktning alle

⁷³ *Leveraging Economic Migration for Development*. A Briefing for the World Bank Board. World Bank 2019, s. 3

⁷⁴ Migration and Remittances, Migration and Development Brief 28, World Bank Group October 2017, s. 15

⁷⁵ Ibid. s. 19

⁷⁶ Robert E.B. Lucas, *Migration and Development Aid*, Delmi (Delegationen för Migrationsstudier) 2019, s. 31.

⁷⁷ *Scaling Fences*. UNDP 2019, s.6

⁷⁸ IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.

⁷⁹ <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201905-disaster-displacement-global-review-2008-2018.pdf>

de direkte og indirekte forbindelsene mellom klimaendringer og menneskelig mobilitet, vil de faktiske tallene sannsynligvis være langt større enn dagens estimater.

Det er per i dag bred internasjonal enighet om at Flyktningkonvensjonen ikke skal utvides til å inkludere klimafordrevne. Fordi migrasjonen som regel er drevet av flere faktorer, og fordi det ikke eksisterer konsensus om definisjonen av en "klimamigrant", blir disse menneskene ofte kategorisert som "økonomiske migranter" og er ikke underlagt humanitære beskyttelsesinstrumenter. Tematikken har imidlertid blitt løftet på den internasjonale dagsorden, og fra og med 2011 har det skjedd en vesentlig endring i det globale policylandskapet. Språk knyttet til klimarelatert migrasjon har blant annet blitt inkludert i Parisavtalen (2015) og Sendairammeverket for katastroforebygging (2015-2030). Den konkrete implementeringen av anbefalingene i disse rammeverkene på nasjonalt nivå, vil kunne bidra til forebygging av klimafordrivelse og anerkjennelse av migrasjon som et klimatilpasningstiltak.

Problematikken med klimafordrevne kom sterkt inn i forhandlingene om Migrasjonsplattformen, da mange opprinnelsesland er spesielt opptatt av dette. Norge tok til orde for at klima- og katastrofefordrevnes særskilte situasjon skulle omtales i Migrasjonsplattformen, og at man skulle søke å finne varige løsninger for denne gruppen. Plattformen legger bl.a. opp til at landene må utvikle strategier og tiltak for klimatilpasning og bygging av motstandsdyktighet mot klimaendringer som tar hensyn til migrasjon og at migrasjonshensyn skal integreres i beredskapsstrategier. Den oppfordrer videre statene til å utvikle og anvende praksis som humanitært visum eller midlertidig arbeidstillatelse for personer som blir fordrevet av katastrofer, samt alternativer for planlagt relokasjon eller visum for personer som krysser grensene på grunn av langsomme katastrofer. Til sammen skisserer plattformen en visjon om hva som må gjøres, og et grunnlag for konkrete tiltak på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå.

6 Menneskehandel og menneskesmugling

Irregulær migrasjon og mangel på lovlige muligheter for migrasjon henger sammen. Denne situasjonen har vært med på å skape et illegalt transportmarked av mennesker. Migranter uten tilgang til lovlige ruter bruker store ressurser på menneskesmuglere, og denne illegale økonomien har blitt del av den globale organiserte kriminaliteten. Minst 2,5 millioner migranter i verden ble smuglet i 2016. Beløpene som smuglerne tjener kan årlig være på totalt 7 mrd. dollar.⁸⁰ I grenseområder vil det også kunne være lokale guider som tjener penger på menneskesmuglingen, uten at de nødvendigvis er en del av en større internasjonal organisasjon.⁸¹

FNs protokoll mot smugling av migranter på land, sjø og hav definerer menneskesmugling som «tilrettelegging, transport eller økonomiske tjenester forbundet med ulovlig kryssing av en internasjonal grense».⁸² Menneskesmugling er en frivillig handling fra både migrant og smugler. Når grensen er krysset og oppdraget utført opphører smuglingen. Forenklet sagt er menneskesmugling en forbrytelse mot en stat ved å omgå dens migrasjonsmyndigheter og lover. Lovverket definerer ikke alltid menneskesmugling som en ulovlig aktivitet. Det kan være venner eller familiemedlemmer som tilrettelegger for migrasjon, eller det kan være fremmede som tar betalt for transportoppdrag.

Menneskesmugling kan utvikle seg til en tvangssituasjon for eksempel ved at migranten kommer i gjeld til smugleren, blir fratatt sine identitetspapirer, presses for penger eller blir misbrukt på andre måter. Da er elementet av frivillighet erstattet av tvang og forstås som menneskehandel. Forskjellen er at nå er det individet det begås forbrytelse mot.

Menneskehandel innebærer rekruttering, transport og beskyttelse av mennesker med formål om å utnytte dem, gjennom seksuell utnyttelse, tvangsarbeid, ulike former for slaveri eller fjerning av organer.⁸³ Det er flest kvinner og jenter som er ofre for menneskehandel, og seksuell utnyttelse har størst omfang. Menn er ofre for tvangsarbeid, mens mange barn tvinges til å tigge. Det finnes store regionale forskjeller både når det gjelder kjønn, hva utnyttelsen består i og omfanget.⁸⁴

Det er en økende rapportering om menneskehandel fra flere land. Dette skyldes kanskje en økende virksomhet, eller at mange land har forbedret sin kapasitet til å oppdage ofre for menneskehandel. Flere nye land rapporterer nå om tilfeller som har skjedd, og har gjennomgått institusjonelle forbedringer gjennom styrking av lovverket på dette området, bedre koordinering av nasjonale aktører, etablering av spesialavdelinger i politiet og bedre beskyttelse av ofre.⁸⁵

⁸⁰ Global Study on Smuggling of Migrants 2018, UNODC

⁸¹ Observasjoner av rapportforfatteren i Metemma på grensen mellom Etiopia og Sudan, og i Semera på grensen mellom Etiopia og Djibouti, juni 2019.

⁸² https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf

⁸³ <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html>

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Global Study on Trafficking in Persons 2018, UNODC

7 Retur og reintegrering

Det har de siste årene blitt et økende fokus på returnmigrasjon. I årene 2015-2016 fikk 50-60 prosent av alle de 2,6 mill. asylsøkerne i EU innvilget sin søknad, noe som betyr at rundt 1 mill. mennesker ikke hadde lovlig opphold.⁸⁶

Landene som hadde mange migranter uten gyldig oppholdstillatelse satte i gang ulike tiltak for at migrantene skulle reise hjem. Situasjonen stiller store utfordringer for migrantene selv og for destinasjonslandene, men også for opprinnelseslandene som skal reintegrere migrantene.

Dersom man ikke reiser ut på egen hånd, finnes det to muligheter i det norske systemet, assistert retur (tidligere kalt «frivillig retur») og tvangsutsending. Norske myndigheter tilbyr samtaler med alle som får avslag på sine asylsøknader hvor dette gjøres klart og hvor asylsøkerne blir informert om hvilke støtteordninger de kan få ved assistert retur. Assistert retur anses å være mer humant, mindre kontroversielt og mer kostnadseffektivt enn tvangsretur.⁸⁷ Norske bistandsmidler brukes i dag til assistert retur for personer med avslag på asyl som reiser assistert fra Norge, kombinert med støtte til reintegrering i hjemlandet. For Afghanistan og Somalia er det egne programmer, og for retur til andre land gis en gradert reintegreringsstønad, som kontantstøtte. Støtteordningene premierer dem som velger å takke ja tidlig i prosessen, og reduseres dersom man oversitter fastsatt utreisefrist.

Formålet med støtteordningene er å motivere migranter uten lovlig opphold til å reise hjem. En Fafo-studie som oppsummerer eksisterende forskning viser at ordningene har hatt varierende effekt. Returstøtte har påvirket utreisepliktige til å velge assistert retur i forhold til ikke å gjøre det, men tilbudet om støtte «kan ikke alene forklare variasjonen, og ser man på landnivå, finner man ikke igjen samme trend for alle programmene».⁸⁸

Fafos kunnskapsoppsummering viser at det er strukturelle, individuelle og politiske faktorer som har betydning for beslutningen om å søke assistert retur, inkludert 1) tilgang til returstøtte, 2) tilgang til rettigheter (i oppholdsland), 2) tilgang til og forståelse av informasjon og 4) risiko for å bli tvangsreturnert.⁸⁹

En studie om assistert retur fra Norge til Kosovo, Afghanistan, irakisk Kurdistan og Etiopia viser at det var ulik motivasjon for å søke om assistanse til å reise hjem.⁹⁰ Noen hadde gitt opp livet i Norge, andre hadde hele tiden planlagt å reise når de hadde oppnådd det de kom for, og en siste gruppe var svært negative til returen. Mange i den siste gruppen planla å reise videre til et tredje land. En god reintegrering var avhengig både av migrantenes egne ressurser og den økonomiske og sikkerhetsmessige situasjonen i hjemlandet.

Reintegrering av egne borgere er i utgangspunktet hjemlandets eget ansvar, men mangel på ressurser gjør at bistandsinnsats blir aktuelt. Utviklingsaktører har mye å bidra med for å

⁸⁶ Migration and Remittances, Migration and Development Brief 28, KNOMAD, October 2017, s. 15

⁸⁷ *Assistert retur. En kunnskapsstatus.* Silje Sønsterudbråten. Fafo-rapport 2018:16.

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ *Assistert returprogram til Afghanistan, Irakisk Kurdistan, Etiopia og Kosovo. Norsk Samandrag.* CMI Report 2016.

sikre en best mulig reintegrering. Norske justismyndigheter har for eksempel gjort gode erfaringer med Dansk flyktninghjelp gjennom avtale om assistert retur og reintegreringsprogram til Somalia, fordi organisasjonen kjenner forholdene i Somalia. IOM bistår også norske myndigheter ved assistert retur, både i hjemsendelsesprosessen og i reintegreringen.

Mange frivillige organisasjoner mener at denne virksomheten støtter andre målsettinger med bistanden utover fattigdomsbekjempelse, og er dermed ikke en oppgave for utviklingsbistanden. For bistandsorganisasjonene vil i utgangspunktet et returprogram vurderes etter hvordan det bidrar til utvikling og fattigdomsbekjempelse, ikke hvor effektive slike tiltak er for å få mennesker hjemsendt. Et eksempel på dette er det tyske programmet «Heimat», eller *Retur til nye muligheter*. Her følges migrantene av utviklingsaktører gjennom hele returprosessen, fra man vurderer å returnere til man er reintegrert i sitt eget lokalsamfunn.⁹¹

Relasjonen mellom tvangsretur og bistand er ulik i ulike land i Europa, fra en tett forbindelse til en uttalt uavhengighet fra hverandre. Returavtaler og bistand er i noen tilfeller del av den samme dialogen mellom giverland og mottakerland, men uten at det stilles krav om en direkte forbindelse.

Kunne man koble retur og reintegreringsarbeidet mer fra hverandre? Finnes det en rolle for bistanden etter at tvangsretur har skjedd, men likevel i et engasjement som nødvendigvis må starte allerede mens migrantene er i returprosessen? Hvordan ville det bli oppfattet av migrantene? Hvilken betydning ville dette ha for den utviklingspolitiske dialogen mellom landene? Og ville slike forsøk kunne sikre at utviklingshjelpens normative motiver ikke ble kompromittert og underlagt andre migrasjonshensyn?

⁹¹ https://www.bmz.de/en/issues/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/perspektive_heimat/index.jsp

8 Norske erfaringer med migrasjon og utvikling

En tverrdepartemental arbeidsgruppe oppnevnt av Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet leverte i 2006 en rapport om migrasjon og utvikling. Dette skjedde samme år som det første store globale toppmøtet om migrasjon og utvikling.⁹²

Den norske arbeidsgruppen, som hadde med deltakere fra de to departementene, Norad og UDI foreslo en samordning av utviklingspolitikken og migrasjonspolitikken, tiltak som kunne fremme utvikling og fattigdomsbekjempelse, bruk av utviklingspolitikken for å fremme internasjonalt migrasjonssamarbeid med bl.a. tilbaketakelsesavtaler og tiltak for å engasjere innvandrerbefolkningen i utviklingsarbeidet.⁹³

I årene som fulgte kom flere stortingsmeldinger med tiltak knyttet til arbeidsmigrasjon, utviklings- og utenriksperspektiver på migrasjon. Flere av forslagene fra arbeidsgruppen i 2006 ble fulgt opp, som støtteordning for diasporaorganisasjoner, arbeid for å redusere transaksjonskostnadene for pengeoverføringer og rekruttering av innvandrere til internasjonale utviklingsorganisasjoner. Finansportalen ble etablert, og er i dag en tjeneste i regi av Forbrukerrådet for å gi oversikt over kostnadene for overføringer fra Norge til utlandet.

Koblingen migrasjon og utvikling ble etter hvert nedtonet. De siste årene har det vært lite fokus på diaspora i utviklingsarbeidet, og mer på hvordan migrasjon og utvikling spiller inn på andre områder. Ønske om å tiltrekke seg private investeringer er et område. Et annet er hvordan utviklingsarbeidet bidrar i reintegreringsarbeidet for returnerte personer uten gyldig oppholdstillatelse. Regjeringens nye integreringsstrategi nevner migrasjon og utvikling som et tiltak, i første omgang som et forsknings- og utviklingstiltak.

Omtrent 100 mill. kroner ble i 2018 kategorisert under den nye DAC-koden *151.90 Facilitation of orderly, safe and responsible migration and mobility*. Det meste av dette er bidrag til EUTF (60 mill.) og støtte til IOM for bl.a. tiltak til å bekjempe menneskesmugling. I tillegg kommer bistanden som klassifiseres med andre DAC-koder, som *240.50 - tiltak for å tilrettelegge og fremme pengeoverføring, inkludert redusere kostnadene for å sende penger, og 930* – som dekker kostnader i ett år for flyktninger og asylsøkere i giverland.

8. 1 Norads diasporaprojekt

I 2008 etablerte Norad støtteordningen for diasporaorganisasjoners utviklingsprosjekter. Det startet som et pilotprosjekt for kapasitetsbygging og prosjektstøtte til norsk-pakistanske innvandrersorganisasjoner. For å gjøre diasporaorganisasjonene i stand til å konkurrere om Norads midler ble det lagt vekt på at de skulle få kursing og opplæring. Organisasjonene måtte samle inn minst 100.000 kr. og Norad bidro med tilsvarende beløp.

Diasporaorganisasjonene ble koblet med kompetente ressursorganisasjoner i bistandslandet som bidro til implementeringen. Etter to år ble prosjektet avsluttet. I Norads oppsummering ble det gjort noen viktige erfaringer. Prosjektene var svært kostbare, krevde mye

⁹² <https://www.iom.int/united-nations-high-level-dialogue-international-migration-and-development-hld>

⁹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Sammendrag-av-rapporten-Migrasjon-og-utvikling-bedre-sammenheng-og-samordning/id272291/>

kapasitetsbygging av organisasjonene og hadde begrenset utviklingseffekt. En egen støtteordning bidro til å isolere diasporaen i egne små prosjekter, mens det sentrale var å finne gode måter for i større grad å nyttiggjøre diasporaens kompetanse i den etablerte bistandsbransjen.

En annen utfordring som ble trukket fram var at diasporaen ofte er politiske aktører i prosjektlandet (opprinnelseslandet) og at det internt i folkegrupper er store interne uenigheter. Diasporaens engasjement er gjerne avgrenset til spesifikke prosjekter i ett konkret geografisk område. Den yngre generasjonen kan imidlertid ha et bredere engasjement.

Diasporaorganisasjonene bidro imidlertid godt til integreringsarbeidet i Norge gjennom opplæring i organisasjonsarbeid, påvirkningsarbeid med hensyn til skadelige kulturelle skikker, frivillig dugnadsarbeid og politisk påvirkning. Til mye av dette arbeidet hadde de også støtte fra andre offentlige etater, som IMDI, BUF-etat og BUF-Dir.

Selv om Norads evaluering konkluderte med at diasporaorganisasjonene ikke hadde en generell merverdi i bistandsarbeidet sammenliknet med andre bistandsorganisasjoner, kunne diasporaen bidra med betydelig merverdi på visse tematiske og geografiske områder, eksempelvis holdningsendringsarbeid på områder som likestilling, kjønnslemlestelse, og menneskerettigheter. Geografisk ligger deres merverdi i områder som ikke er lett tilgjengelige for store vestlige organisasjoner, ikke minst i land rammet av krig og konflikt. For øvrig viser erfaring at kvinner ofte danner egne organisasjoner når de ikke når opp i et mannsdominert diasporamiljø. Alt i alt viste det seg vanskelig å få til gode resultater av programmet for Norad, selv med justeringer, og etter hvert ble det avvirket som en egen støtteordning.

Utviklingsfondet er den organisasjonen som lengst hadde diasporastøtte i sin portefølje, med prosjekter i Sri Lanka, Somalia og Etiopia fram til 2017. Norad endte støtteordningen, men støttet organisasjoner som ønsket å samarbeide med diaspora i sitt arbeid.

PRIO og Utviklingsfondet har sett nærmere på hvordan et diasporaarbeid kunne drives og gis mer plass i utviklingspolitikken.⁹⁴ Et forslag har vært å etablere samarbeid med internasjonale nettverk av diasporaorganisasjoner, for eksempel i rammen av Global Forum on Migration and Development og ha en spesialisert og gjerne tematisk tilnærming til de ulike diasporagruppene med fokus på for eksempel kvinner. Ellers finnes det også i Norge utviklingsinnsatser fra diasporamiljøet som ikke omfattes av offentlige støtteordninger.⁹⁵

8.2 Investeringsfond i Somalia

Norfund har i stigende grad engasjert seg i sårbare stater, og har sammen med stiftelsen One Earth Future sitt program Shurakuu i Somalia etablert investeringsfondet Nordic Horn of Africa Opportunities Fund i 2018. Fondet er et såkalt SME-fond⁹⁶ og skal investere i lokale

⁹⁴ https://www.utviklingsfondet.no/files/uf/documents/Rapporter/Diaspora_og_utvikling.pdf

⁹⁵ <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=121&type=publicationfile>

⁹⁶ Small and Medium-sized Enterprises

forretningsprosjekter over hele Somalia, blant annet innenfor ren energi, jordbruk, fiskeri og mindre produksjonsvirksomheter.

Norske myndigheter har gått inn med finansiering. Utviklingsfondet har lang erfaring med diasporaarbeid og er en samarbeidspartner. Fondet har en størrelse på totalt 100 mill. kr. og tanken var at Norfund sammen med Utviklingsfondet skulle engasjere norsk somaliadiaspora. Det har ikke vært mulig å få til dette, men mange av entreprenørene som Shuraako har investert i, er diaspora som har returnert til Somalia. 2019 er det første hele året fondet har operert.

Selv om diaspora ikke har investert i fondet, regner Norfund med at lokale investeringer skjer gjennom direkteinvesteringer i porteføljebedriftene, fordi entreprenørene og deres familier selv må bidra med kapital. Skatteetaten rapporterte at mer enn 500 mill. kr. ble sendt fra Norge til Somalia i 2017. I tillegg går sannsynligvis en god del av midlene som sendes fra Norge til somaliske familier i nabolandene Kenya og Djibouti.⁹⁷

8.3 Bistand og migrasjonshåndtering

Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet forvalter årlig rundt 75 mill. kroner over bistandsbudsjettet for internasjonalt migrasjonsarbeid, assistert retur og reintegrering i hjemlandet. Formålet er tredelt: (a) bidra til at personer uten lovlig opphold returnerer til hjemlandet når det er trygt, (b) støtte opp om en velordnet, trygg og regulert migrasjon, og (c) bidra til å redusere irregulær migrasjon. En stor del av midlene går til individuell stønad til personer med endelig avslag på søknad om opphold i Norge, som får innvilget assistert retur. En annen betydelig komponent er drift av særskilte assisterte returprogram i utvalgte land, for tiden Afghanistan, Marokko og Somalia. Disse ordningene blir forvaltet av UDI.

I tillegg gikk 30 mill. kroner i 2018 til prosjekt som støtter opp om dialog og forhandlinger med viktige opprinnelsesland- og transittland om velordnet, trygg migrasjon, bl.a. returavtaler, retursamarbeid og styrking av migrasjonsforvaltningen i opprinnelsesland og transittland.⁹⁸

Norge har i flere år gitt utviklingsstøtte til migrasjonsmyndighetene i Somalia fra både utenriksdepartementet og justisdepartementet. Gjennom IOM har dette bestått av kapasitetsutvikling og kompetansebygging, og et pågående prosjekt Norge finansierer sammen med Danmark, Finland og Storbritannia om bygging av et nytt hovedkvarter i Mogadishu for immigrasjonsmyndighetene i Somalia. Prosjektet gjennomføres av UNOPS.

Prosjektene handler om bistand til migranter, reintegrering og kapasitetsutvikling hos immigrasjonsmyndigheter i land som Norge ønsker returer til (Somalia, Sudan, Etiopia, Marokko, Tyrkia, Nigeria, Palestina), samt tiltak for å forebygge irregulær migrasjon (yrkesopplæring, grensekontroll mv.), assistert retur i regi av IOM og kampanjer for å informere om risikoer ved irregulær migrasjon. Utlendingsmyndighetene har 14 spesialutsendinger på ambassader i viktige transitt- og opprinnelsesland.⁹⁹

⁹⁷ <https://www.faktisk.no/faktasjekker/QQA/i-lopet-avforste%20halv%C3%A5r-2018>

⁹⁸ Prop. 1 (2019-2020) for Justis- og beredskapsdepartementet

⁹⁹ Prop. 1 (2019-2020) for Justis- og beredskapsdepartementet

8.4 Integrering og utvikling

I regjeringens integreringsstrategi for 2019-2022 er det lagt inn et eget handlingspunkt om å utrede hvordan nasjonalt og internasjonalt samarbeid mellom sivilsamfunn, innvandrergupper, privat sektor og myndigheter kan bedres. Regjeringen vil utrede nærmere hvordan samarbeidet mellom disse aktørene «kan innrettes for å øke innvandreres rolle i bistand og langsiktig utvikling».¹⁰⁰

Integreringsstrategien har også ført til et eget engasjement gjennom Global Forum on Migration and Development (GFMD) i Quito i januar 2020, hvor Norge sammen med Thailand ledet et rundebord om å legge til rette for sosial og økonomisk inkludering. Arbeidet har bidratt til et tettere samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet (Integreringsavdelingen) og Norad på dette feltet.

8.5 Støtte gjennom multilaterale organisasjoner

Som oversikten over DAC-sektorkode 151.90 viser, er norsk migrasjonsstøtte i hovedsak støtte til multilaterale organisasjoner (FN og EU). Også migrasjonsrettede tiltak som ikke er merket med denne koden er i hovedsak tilskudd til FN-organisasjoner (UNODC, ILO og IOM). Hvis man legger sammen støtten kodet 151.90, og øvrig bistand gjennom IOM,¹⁰¹ var det norske migrasjonsbidraget 141 millioner i 2018. I tillegg kommer norsk støtte til øvrige FN-organisasjoner som jobber med migrasjon som ett av flere tematiske områder; ILO mottok 178 millioner i 2018, og UNODC 96 millioner.

Noe av støtten til IOM har vært forbeholdt deres støttearbeid til den Afrikanske Union. AU hadde migrasjon som sitt hovedtema i 2019 og har flere tiltak på dette feltet. Den viktigste støtten har gått til etableringen av protokollen for fri bevegelse i Afrika. Protokollen blir en viktig støtte for å få gjennomført frihandelsavtalen som vil åpne opp for et indre marked i Afrika. Foreløpig er det få land som har ratifisert protokollen siden den ble etablert i 2018, men flere land har signert og sluttet seg til i prinsippet.

Norge har også støttet migrasjonsarbeidet i regi av FNs økonomiske kommisjon for Afrika. Dette er delvis en støtte til AU, og dessuten har Norge deltatt med tidligere utenriksminister Knut Vollebæk i Høynivåpanelet for migrasjon i Afrika.

Norge gir årlig store midler til multilaterale organisasjoners arbeid med flyktninger og sårbare migranter. Det meste av dette er humanitære midler som går gjennom Seksjon for humanitære spørsmål i UD.

Norge har i den forbindelse støttet IFADs arbeid for å integrere flyktninger og internt fordrevne i organisasjonens ordinære programmer i Niger, gjennom migrasjonsprogrammet FARMS. Norge har også støttet Verdensbank-fondet Global Concessional Financing Facility som bistår de store ankomstlandene for syriske flyktninger, Libanon og Jordan, med en

¹⁰⁰ Kunnskapsdepartementet: *Integrering gjennom kunnskap*. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022. s. 52

¹⁰¹ Totalt mottok IOM 81 millioner, 39 av disse er kodet med DAC-sektor 151.90.

bedre integrering av flyktninger. Dette er også eksempler hvor humanitær og langsiktig innsats møter hverandre i forhold til migrasjon.

9 OECD-lands og opprinnelseslands tilnærminger til migrasjon

Det finnes en rekke ulike tilnærminger til migrasjon og utvikling. Dette kapitlet presenterer noen eksempler på politikk relatert til migrasjon i utvalgte OECD-land (giverland) og opprinnelsesland. Eksempelene bygger på konsultasjoner med utenriks- og utviklingsmyndigheter, og også noen innvandrings- og justismyndigheter, samt sivilsamfunn og tenketanker i en rekke europeiske land, og innmeldinger og kontakt med ambassader i noen land med stor emigrasjon.

9.1 Giverlands engasjement innen migrasjon og utvikling

Migrasjonsplattformen (GCM) som ble vedtatt i 2018 blir av de fleste landene sett som et godt redskap til å håndtere utfordringene med økt irregulær migrasjon til Europa og samtidig styrke utviklingsdimensjonen i migrasjonsporteføljen.

Koherens mellom innenrikspolitikk og utviklingspolitikk

Gjennomgående samarbeider utenriksapparatet og utviklingsorganisasjonene i de europeiske landene tett med innvandringsmyndighetene.

Frankrike vedtok nylig en handlingsplan om innvandring, asyl og integrering i et helhetlig perspektiv. De har også en egen strategi for migrasjon og utvikling som tar utgangspunkt i 2030-agendaen. Fagfeltet ble overført fra utenriksdepartementet til AFD¹⁰² i 2016. Frankrike bruker 800 mill. euro i 2018 til utviklingstiltak som har med migrasjon å gjøre.

Storbritannia (ved DFID) reetablerte sitt migrasjons- og utviklingsarbeid etter 2015, og det er nå organisert interdepartementalt med team på tvers av departementene. DFID ledet de britiske forhandlingene for både migrasjonsplattformen og flyktningeplattformen, mens National Security Council utviklet en strategi om migrasjon inkl. retur, globale dimensjoner, utvikling og bilaterale forhold.

Sverige fokuserer på koherens i migrasjonsarbeidet og et tett samarbeid mellom de ulike ministeriene. Bærekraftagendaen styrer både humanitær innsats, utviklingssamarbeid, utenrikspolitikk og migrasjonspolitikk. Den internasjonale utviklingsinnsatsen følges opp av utviklingsdirektoratet SIDA, mens migrasjonsplattformen og støtten til IOM skjer fra justisdepartementet.

Danmarks utviklingspolitikk og innvandringspolitikk er tett koblet sammen, og mange av prioriteringene i utviklingspolitikken styres av ønsket om å begrense irregulær innvandring til Europa, både i valg av geografiske prioriteter og i tilnærmingen om å koble utviklingsstøtte til samarbeid om retur.

Det sveitsiske utviklingsdelen av utenriksdepartementet har definert migrasjon som et av 11 tematiske satsningsområder. Å forhindre menneskehandel og utnyttelse, og å hjelpe flyktninger og fordrevne trygt hjem framheves som fokus for arbeidet.

¹⁰² Agence Francais de Développement

Støtte til diasporas utviklingsengasjement

Den tradisjonelle måten å koble migrasjon og utvikling er å støtte og stimulere til et utviklingsengasjement blant diasporabefolkningen. Landene som har drevet dette lengst av de overstående er Sveits og Frankrike.

Innenfor diasporaarbeidet har Sveits fokus på å legge forholdene til rette både politisk, juridisk og utfra sosiale forhold, for at migrantene skal kunne bidra på best mulig måte i utviklingsarbeidet. Utviklingsavdelingen i utenriksdepartementet, SDC, driver også kapasitetsbygging av diasporaorganisasjonene, og de jobber direkte med diaspora i ulike prosjekter. SDC jobber systematisk med nasjonale og lokale myndigheter i opprinnelsesland for at de kan bidra til å styrke diasporas rolle i utviklingsarbeidet. De bidrar også til kapasitetsutvikling av migrantorganisasjoner og støtter ulike prosjekter som disse organisasjonene driver.

Sveits støtter også det europeiske diasporanettverket ADEPT, som ble etablert ved hjelp av ICMPD (se kap. 10) og ser sin støtte til KNOMAD (Verdensbanken) som en del av arbeidet med diaspora. Sveits støtter IGAD og landene i Øst-Afrika for en bedre forvaltning av migrasjon i regionen.

Fransk UD har i mange år støttet diasporaorganisasjoners utviklingsarbeid, men fra 2016 ble ansvaret overført til AFD. Porteføljen på 50 mill. euro for perioden 2016-2019 representerer en kraftig økning i migrasjonsinnsatsen. Den viktigste samarbeidspartneren er FORIM, en plattform for 30 diasporanettverk som til sammen organiserer over 1000 organisasjoner. FORIM forvalter tilskudd fra AFD til organisasjonenes prosjekter, fra sosiale tiltak til små næringslivsprosjekter, og ser koblingen arbeidet deres har til integrering.

FORIM har gjort interessante observasjoner omkring diasporaengasjement og integrering, hvor de ser at de mest aktive personene i utviklingsarbeid i deres respektive opprinnelsesland også er de mest aktive i det franske samfunn, både i lokalt sosialt engasjement og i politisk virksomhet. Unge mennesker fra andre generasjons innvandrere har svakere tilknytning til opprinnelseslandet og strever samtidig med integreringen.

Både Sverige og Danmark har støtte til utviklingstiltak i regi av diaspora, Danmark gjennom danske organisasjoner, mens SIDA støtter to diasporaprogrammer for Somalia, et som retter seg mot organisasjoner og et for næringslivssamarbeid.

En rapport fra Dansk Institutt for Internasjonale Studier (DIIS) peker på at diasporaforeningene har en unik erfaring med å bygge bro mellom humanitært arbeid og utviklingsarbeid, men at det er et uutnyttet potensiale for å trekke inn diasporakunnskap i koblinger mellom det nasjonale og det internasjonale arbeidet.¹⁰³

Arbeidsmigrasjon fra Europa til utviklingsland

I Tyskland legger loven om arbeidsmigrasjon som nylig ble vedtatt, til rette for økt lovlig migrasjon. Utviklingsministeriet vil kunne bistå i dette. Tyskland har også en ordning for arbeidsmigrasjon fra Europa til utviklingsland, gjennom senteret for internasjonal migrasjon og utvikling (CIM). Dette er et samarbeidsprosjekt mellom GIZ og det føderale

¹⁰³ Mellem bistand og selvhjælp. Nye perspektiver på diasporagrupperes engasjement i dansk utviklingsbistand. DIIS Report 2018:05

arbeidsformidlingskontoret. Siden 1980 har CIM formidlet jobber i utviklingsland til utenlandskfødte eksperter bosatt i EU. Programmet *Heimat* formidler også jobber for migranter i utviklingsland.

Storbritannia har lansert konseptet *produktiv migrasjon*, som med sirkulær migrasjon vil gi et «triple win». Det vil si at migranter skaffer seg opplæring i hjemlandet som er relevant for arbeid i destinasjonsland, og reiser tilbake til opprinnelseslandet med økt kompetanse som kan bidra inn i arbeidsmarkedet.

Trygg arbeidsmigrasjon er en av tre hovedkomponenter i Sveits' utviklingsarbeid på migrasjonsområdet, med fokus på migranter som kommer til Midtøsten fra to korridorer, Sør-Asia og Øst-Afrika/Afrikas Horn. Arbeidssøkende migranter forberedes før, under og etter reisen med fokus på beskyttelse og tilgang til juridiske rettigheter. Styrket dialog mellom opprinnelsesland og vertsland er viktig i denne forbindelsen.

I Frankrike har det oppstått debatt om å etablere «kvoter» for arbeidsmigranter man trenger og ønsker seg til landet. Presidenten har uttalt seg positivt.

Pengeoverføringer til migranternes hjemland

Flere land har som Norge etablert en nettportal som hjelper immigrantene til å velge den beste kanalen for å overføre penger til hjemlandet. Vi har ikke kjennskap til rapporter om hvordan disse blir brukt eller om hvor stor betydning slike tiltak har hatt for å få ned transaksjonskostnadene for pengeoverføringer. Med kunnskapen om at problemet er størst mellom utviklingsland, vil slike tiltak uansett ha begrenset effekt. Sverige og Sveits jobber sammen internasjonalt på dette området.

Beskyttelse av migranter

Beskyttelse av migranter er en svært viktig del av mange OECD-lands humanitære innsats. I den franske handlingsplanen for migrasjon og utvikling er det et tydelig menneskerettighetsfokus, inkludert en kjønnsdimensjon og beskyttelse av mindreårige migranter som viktige elementer.

Sverige vil bidra til å styrke mottakslands evne til å ta imot flyktninger og migranter, og ser behovet for å styrke forbindelsen mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling.

DFID ønsker å bruke GCM til bl.a. å sikre beskyttelse av sårbare migranter og arbeid mot moderne slaveri. Innsatsen er dreiet inn mot humanitær innsats og beskyttelsestiltak, samt informasjonssystemer for migranter. Menneskehandel er også et stort problem i Marokko. Landet har derfor etablert en egen statlig kommisjon mot menneskehandel.

Retur og reintegrering

Alle landene som er omtalt, utenom Sverige og Sveits, kobler utviklingsbistanden til returproblematikken.

Det tyske programmet *Heimat* på totalt 150 mill. euro, er et omfattende tiltak som gir råd og veiledning til asylanter med endelig avslag. Programmet på totalt 150 mill. euro har skapt stor offentlig debatt og diskuteres jevnlig i Forbundsdagen. Programmet består av rådgivning og veiledning for asylsøkere som har fått endelig avslag, og tilbyr assistanse ved retur. Ambisjonene er at alle som returnerer fra Tysland enten får jobbtilbud eller får tilskudd til å starte egen virksomhet i sine opprinnelsesland. Komponentene som tilbys er opplæring,

sosial stønad eller jobb. Målet er å redusere irregulær migrasjon, få til mer informert retur og gi jobbmuligheter. GIZ har etablert 20 sentre i delstatene og samarbeider med lokale organisasjoner i Tyskland som henvender seg til migrantene. Den tyske utviklingsorganisasjonen har også etablert arbeidsformidling og rådgivningskontor for jobbskaping i ti partnerland i Afrika, Asia og Europa, som oftest i tilknytning til nasjonale arbeidsformidlingskontor.

Framover ønsker Tysland å styrke og utvide programmet ved å tilby jobber til flere, etablere nye rådgivningsentre, styrke arbeidsformidlingen i partnerland og utvikle en politikk for en bærekraftig reintegrering hvor returassistanse kombineres med utviklingstiltak.

Danmark er det landet som tydeligst uttrykker koblingen mellom retur og bruk av bistand. I 2019 ble 110 mill. danske kr. avsatt til 'Noe for Noe'-programmet, som kobler bilateral utviklingsstøtte under forutsetning av framdrift i samarbeidet med landene om å ta imot egne borgere som tvangsreturneres. Formålet er styrking av landenes mulighet for å håndtere migrasjonsutfordringer og tilbaketakelse av egne borgere. Blant prosjektene som støttes er teknisk og faglig kapasitetsutvikling av immigrasjonsmyndigheter, styrking av grensekontroll og bidrag til retur og gjenbosetting. En «utsendelsesambassadør» leder arbeidsgruppen fra det danske Utenriksministeriet og Utlændinge- og integrasjonsministeriet, og vedkommende skal påse at midlene brukes i henhold til formålet og i tråd med OECD DACs regelverk for bruk av bistandsmidler.

Frankrike tar i sin handlingsplan for migrasjon og utvikling til orde for å bedre programmer for assistanse for frivillig retur og reintegrering, og mener dette må ses i et utviklingsperspektiv.

Storbritannia ser ikke kutt i bistanden som et effektivt eller hensiktsmessig pressmiddel for å oppnå returavtaler. DFID involveres imidlertid i de bilaterale samtalene, ikke for å utøve press, men som bidrag til konstruktivt samarbeid på migrasjonsområdet. Midler fra DFID går dessuten til reintegreringstiltak.

Internasjonalt migrasjonssamarbeid

Det er et betydelig migrasjonssamarbeid mellom ulike land og regioner. Det viktigste er arbeidet med migrasjonsplattformen. Sveits ledet forhandlingene om migrasjonsplattformen sammen med Mexico, og er et av de mest aktive landene i internasjonalt migrasjonssamarbeid. Sveits er også aktive i GFMD, var med å stifte ICMPD og er en av de viktigste støttespillerne i KNOMAD. De har et veletablert arbeid med migrasjon og utvikling og jobber også med regionale organisasjoner i utviklingsland om migrasjons- og utviklingstiltak.

Sverige er også aktive internasjonalt i migrasjonsdiskusjoner. I likhet med Sveis har de vært aktive i KNOMAD, og var lenge også det eneste nord-europeiske medlemmet av ICMPD. For noen år tilbake hadde Sverige formannsvervet i GFMD. Den tydelige referansen til Agenda 2030 og bærekraftmålene i utviklingspolitikken definerer temaet i Sverige.

Tyskland ledet nylig GFMD og er også aktive i internasjonale migrasjons- og utviklingssammenhenger. De er et av tre land som er aktive i KNOMAD.

For Frankrike har Rabat-prosessen og EU-samarbeidet prioritet på migrasjons- og utviklingsfeltet. Den europeiske styringsrammen for migrasjon er svært viktig hva angår interne spørsmål for migrasjon, og definerer også humanitær bistand til migranter. Frankrike ønsker å ha nære forbindelser med sine tidligere kolonier, også innen migrasjonsspørsmål, og har tatt imot svært mange migranter fra disse landene. Macrons regjering har øket utviklingshjelpen med fire prosent hvert år de har sittet ved makten, og den er nå 0,43% av BNI. Franske interesser og utviklingshjelp sees i sammenheng.

I Det vestlige middelhavsforum (tidligere «5+5-dialogen») møter fem nordafrikanske land fem sør-europeiske land (Frankrike, Spania, Italia, Malta og Portugal), bl.a. for å diskutere hvordan man kan implementere den globale migrasjonsplattformen i Middelhavsområdet.

GCM vurderes å være det beste redskapet for å håndtere utfordringene med økt irregulær migrasjon til Europa, og Storbritannia vil lage en nasjonal implementeringsplan. DFID ønsker å bruke GCM i forhold til å fremme ordninger for regional migrasjon.

9.2 Opprinnelseslands engasjement innen migrasjon og utvikling

Flere opprinnelsesland ser på arbeidsmigrasjon som et bidrag til økonomisk vekst i sitt hjemland. Asiatiske, latinamerikanske og nordafrikanske land er blant de viktigste. Filippinene, Mexico, Marokko og Bangladesh har alle opplevd en kraftig økonomisk vekst de siste årene, og mye av dette tilskrives deres migrasjonspolitikk. Samtlige fire har hatt formannskapet i GFMD.

I Afrika har land som Rwanda og Etiopia ønsket å dra lærdom fra disse landene. Under Paul Kagames AU-formannskap sørget Rwanda for at AU-landene vedtok den afrikanske frihandelsavtalen og protokollen for fri ferdsel på kontinentet. Rwanda er fortsatt det eneste landet som har ratifisert sistnevnte avtale.

Migrasjon som strategi for økonomisk vekst

Regjeringen i Bangladesh har identifisert migrasjon som en sentral faktor i landets utvikling, og godkjente nylig to lover for å sikre migrantenes rettigheter og for å sørge for at landet drar nytte av migrasjonens økonomiske og utdanningsfordeler. I den nasjonale femårsplanen nevnes pengeoverføringer som en hovedfaktor for fattigdomsreduksjon. Planen anerkjenner hvordan pengeoverføringer kan føre til utvikling på landsbygda og et diversifisert arbeidsmarked. I planen legger regjeringen stor vekt på jobbskaping og investeringer, men det er ennå ikke klart hva migrasjonens rolle i dette skal være.

Endringer i det internasjonale arbeidsmarkedet (det er færre jobber for bangladeshere i Midtøsten bl.a.) gjør at landet forsøker å skape en bredere og mer mangfoldig utvikling av kompetanse for å finne nye markeder i voksende økonomier i Europa, som Polen, Ungarn og Romania. Korea og Japan endrer også sin innvandringspolitikk og tilbyr nå opplæring og kompetansebygging av bangladeshiske arbeidere før de tilbys arbeid i landene. Dette er forventet å gi positive effekter for dagens migrasjonssystem.

Filippinene har lang erfaring med arbeidsmigrasjon, og regjeringen har stort fokus på dette. I dag arbeider rundt 10 millioner filippinere, dvs. ca. 10% av befolkningen utenlands. Myndighetene jobber med regulering av arbeidsmigrasjonen og beskyttelse av sine

migranter. Nylig undertegnet f.eks. landet en avtale med Kina som vil tillate opptil 300 000 filippinere å jobbe i Kina, inkludert 100 000 engelsklærere.

Til tross for sterk økonomisk utvikling på Filippinene, med en gjennomsnittlig vekst i BNP på over 6% siden 2011, har ikke antallet arbeidsmigranter gått ned. En årsak kan være at flere også har fått råd til å emigrere. Arbeidsledigheten har heller ikke sunket i takt med den økonomiske veksten. Den såkalte «jobbløse-veksten» har vært sterkt drevet av økende overføringer fra utlandet og tilsvarende avhengighet av disse både for familier og enkeltindivider, men også for landets økonomi som helhet.

Marokkanere utgjør en av de største gruppene av regulære migranter fra det afrikanske kontinentet til Europa, med over 530.000 schengenvisa utstedt i 2018 og en diaspora på 5-6 millioner personer. Marokko er sårbar for klimaendringer (jorderosjon, vannmangel, forørkning), ikke minst siden landbruk er den viktigste økonomiske inntektskilden. Antallet miljøflyktninger er økende, og myndighetene ønsker å styrke diasporaens rolle i å redusere virkningene av klimaendringene, for eksempel gjennom direkte investeringer i økologiske landbruksprosjekter og tilliggende kompetansebygging, samt utvikling av verktøy for erfaringsdeling

Den meksikanske statens migrasjonspolitik er fastsatt i migrasjonsloven og i loven om flyktninger, komplementær beskyttelse og politisk asyl; internasjonale instrumenter for menneskerettigheter; migrasjonssparadigmet til den globale migrasjonsplattformen, og den globale flyktningeplattformen. Mexico delte formannskapet med Sveits i forhandlingene om den globale migrasjonsplattformen. Myndighetene legger vekt på at det haster å styrke det internasjonale samarbeidet for å kunne håndtere denne utfordringen. Landet har gjennomført en gjennomgang av de eksisterende offentlige programmer og politikk som har relevans for håndteringen av migrasjonen, og arbeider for å tilpasse dette arbeidet til den globale migrasjonsplattformen. Det arbeides aktivt for å styrke håndteringen av migrasjonen og identifisere utfordringer.

Arbeidsmigrasjon fra Etiopia er et forholdsvis nytt fenomen. Et økende antall etiopiere emigrerer til Midtøsten, hovedsakelig arbeidere med liten utdanning som jobber i private hjem. De fleste etiopiske migrantene reiser irregulært, og mange opplever overgrep på reisen eller i destinasjonslandet. Med norsk støtte gjennom IOM har etiopiske myndigheter et prosjekt for å følge opp migranter som blir stanset ved grensen eller som sendes tilbake fra naboland.

Etiopia jobber også for å etablere lovlige migrasjonsmuligheter for personer med liten utdanning som ønsker å jobbe som hushjelper eller barnepassere i land i Midtøsten. Dette programmet er et bredt samarbeid mellom flere deler av myndighetsapparatet under ledelse av Arbeids- og sosialministeriet. Et kvalifiseringsprogram er utviklet for kandidater som har fullført videregående utdanning og har grunnleggende språkkunnskap. Det tilbys arbeidsopplæring som skal gjøre dem kvalifisert for arbeid i arabiske husholdninger.

Parallelt med dette har Etiopia inngått bilaterale avtaler med aktuelle land, hvor spørsmål som minstelønn, beskyttelse av arbeidere og rapporteringsmuligheter er behandlet. Arbeidsattachéer skal utplasseres på ambassadene i de aktuelle landene.

Oppfølging av diaspora

Filippinene har utviklet institusjoner, lover og regler for å beskytte utenlandsarbeiderne og deres familier, støttet opp av ulike sivilsamfunnsorganisasjoner. En statlig kommisjon, direkte underlagt presidenten, skal ivareta og fremme arbeidsmigranternes velferd.

Enhver arbeidskontrakt må godkjennes av arbeidsdepartementet, og migrantene må gjennom en omfattende prosess i Philippine Overseas Employment Agency før utreise. Den tette kontrollen er ment å fungere som en form for beskyttelse for den utreisende og skal, foruten å sikre rimelige betingelser i arbeidskontrakten, sørge for avtalefestet regulering av rett til å søke konsulær bistand, samt opprettholde rett til offentlige sykelønns- og pensjonsforsikringer på Filippinene.

Mange filippinere utnyttes av sine utenlandske arbeidsgivere. Filippinske utenriksstasjoner er ofte utstyrt med en arbeidsattaché og konsulær bistand til migrantene prioriteres høyt. Utover konsulatene har Filippinene et integrert system for å beskytte sine statsborgere i utlandet gjennom politikk, institusjonelle strukturer og mandater, som kan støtte opp under migranter fanget i en krise enten direkte eller indirekte. Nylig sendte Filippinene både fly og skip for å evakuere filippinske statsborgere fra henholdsvis Iran, Irak og Libanon. Midlertidig utreisenekt for arbeidere til enkeltland blir også benyttet politisk for å straffe eller legge press på land hvor overgrep har skjedd mot filippinske arbeidere.

Bangladesh samarbeider med lokale organisasjoner, utviklingspartnere, FN og internasjonale organisasjoner for å styrke arbeideres kompetanse. De fleste migranter som kommer fra Bangladesh har lite utdanning. En tverr-departmental komité for migrasjon og utvikling er etablert.

Myndighetene i Bangladesh har hatt et begrenset engasjement for migrantarbeiderne gjennom ambassader i land med mange migranter, men har nylig etablert samarbeid med rekrutteringsselskaper og frivillige organisasjoner om seminarer før og etter migrasjonsreisen. Det jobbes også med å utvide tilbudet for kontaktnumre og internettportaler for migranter. Registrering av rekrutteringsbyråer er på trappene, og registrering av migrantene selv vil også komme på plass. IOM, ILO, privat sektor og sivilsamfunn har samlet data og gjør studier av migrantenes situasjon, men fortsatt finnes ingen offisiell oppfølging.

Marokkanske myndigheter er åpne for ulike tidshorisonter i forhold til sine egne migranter i Europa, det være seg reguleringer eller hjelp til retur. Det legges imidlertid ikke skjul på at de som returneres til Marokko fra Europa oppfattes som en byrde, eller også en sikkerhetsrisiko om de kommer fra kriminelle miljøer og er vanskelig å reintegrere. Mange returnerte har liten tillit til myndighetene og blir heller ikke prioritert av Innenriksdepartementet. Spesielt de som kommer fra Libya eller Syria håndteres som en sikkerhetsrisiko. Årsakene til at disse opprinnelig dro fra Marokko var ofte mangel på tillit til det marokkanske samfunnet, fattigdom og narkotikamisbruk- og handel.

Den meksikanske diasporaen er en av de største i verden (13 millioner migranter i 2017), og flertallet er bosatt i USA (11,6 millioner). Selv om stadig flere kvinner migrerer (fra 46,5 % i 2010 til 48,1% i 2017), er menn fortsatt i flertall. Det anslås at den meksikanske diasporaen i

de kommende årene vil fortsette å øke, men i mindre grad på grunn av aldring av befolkningen og nedgangen i meksikansk migrasjon til USA.

Mexico har et av de mest omfattende konsulære nettverkene i USA (50 konsulater) og Canada (5 konsulater). Dette bidrar til det landet selv mener er en god og tett oppfølging av meksikanere i utlandet og sikrer oppfyllelse av deres rettigheter. Landet ønsker ikke at egne borgere skal migrere, og arbeider aktivt for at migrasjonen skal være et valg og ikke tvungen.

Institute of Mexicans Abroad (IME) følger opp andre- og tredjengenerasjons utflyttere. Gjennom dette instituttet og konsulatene og ambassadene søker Mexico å sikre utvandrerne tilgang til økonomiske helse- og utdanningstjenester. I tillegg arbeides det for å styrke utvandrerne tilknytning til Mexico, samtidig som deres integrasjon i landene der de er bosatt promoterer. IME gjennomfører informasjonsaktiviteter i et bredt spekter av tema: utdanning, helse, økonomisk inkludering, samfunnsutvikling, kulturelle og sportsfremmende aktiviteter og annet.

Pengeoverføringer til migranternes opprinnelsesland

Bangladesh mottok 16 mrd. dollar for budsjettåret 2018-19 i pengeoverføringer. Dette er en enorm økning i forhold til situasjonen i 1990-91, da 763 mill. dollar ble sendt hjem. Pengeoverføringer er et middel for fattigdomsbekjempelse, og har særlig betydning i private husholdninger. Samtidig bidrar midlene inn i lokaløkonomien: skaper jobber, stimulerer næringsliv og utvikling av infrastruktur og tjenester. Nasjonalt fører pengeoverføringene til økt tilgang på utenlandsk valuta og bidrar direkte til BNI. MoU-en som regjeringen nå signerer med Malaysia skal sikre kostnadene ved migrasjon ved at kun offisielle rekrutteringsbyråer skal benyttes. Bangladesh setter også opp et system for at pengeoverføringene kun skal skje gjennom formelle kanaler istedenfor 'hundt' (sending av penger uoffisielt og ofte illegalt) ved å styrke utenlandske banker og innføre digitale kanaler for pengeoverføringer.

I følge IOMs migrasjonsoversikt for 2020 var Filippinene i 2018 den fjerde største mottakeren av pengeoverføringer globalt, med USD 33,83 milliarder for 2018. Dette utgjorde 9,7% av Filippinenes BNP, en trend som har vært økende siden 2005.

I følge en presidentordre fra 1982 er alle arbeidsmigranter pålagt å overføre en andel av lønnen til nærmeste familie eller andre pårørende på Filippinene, og må dokumentere at slike overføringer har funnet sted. For sjøfolk og enkelte andre yrkesgrupper innebærer dette hele 70% av inntekten, mens for hushjelpere og øvrige er det 50% som er satsen. En full implementering av presidentordren har aldri funnet sted, men i praksis har det utviklet seg et mindre rigid regime med både tradisjonelle banker og et mer innovativt og markedsbasert system for pengeoverføringene via private betalingsinstitusjoner og e-løsninger.

Mexico ser på pengeoverføringene som private ressurser og gir bare nødvendig dokumentasjon til tilbakevendte slik at ressursene deres kan kanaliseres gjennom institusjonell bankvirksomhet. De fleste ressursene til returnerte meksikanere brukes til bolig, utdanning, helse og næringslivsentrepreneurskap.

Federal Reserve Bank i USA og Bank of Mexico sine betalingssystemer har vært sammenknyttet siden 2014. Dette har gjort at overføring av penger fra bankkontoer i USA til

Mexico er blitt enklere. Denne tjenesten som kalles «Direkte til Mexico» gjør at brukeren kan være sikker på at mottakeren i Mexico vil motta pengene én virkedag etter at betalingsordren er igangsatt. I tillegg til å vite nøyaktig provisjoner, gis en valutakurs veldig nær den banken gir dagen etter.

Programmet «Quién es Quién en el Envío de Dinero» tilbyr informasjon om kostnadene til forskjellige selskaper for å sende penger fra USA til Mexico. Gjennom den tilgjengelige kalkulatoren kan man konsultere kommisjonen, valutakursen som forsendelsen blir betalt i, leveringstiden og beløpet i meksikanske pesos mottatt i Mexico. Mexico fortsetter å utforske alternativer for å redusere kostnadene ved sending av overføringer.

Fra opprinnelsesland via transittland til destinasjonsland

Marokko har tradisjonelt vært både et transittland og et avsenderland for migranter, men har de senere årene også utviklet seg til å bli en betydelig mottaker av migranter fra Afrika sør for Sahara. I 2018 ble landet den viktigste inngangsporten for migranter til Europa, men i 2019 ankom 50% færre migranter til Spania fra Marokko enn tidligere, på grunn av grensekontrollsamarbeidet Marokko har med spanske myndigheter.

Marokko fikk i 2013 en nasjonal strategi for migrasjonsarbeidet, med en målsetning om å gi migrantene beskyttelse og tilby marokkansk ungdom utsikter til sosial integrering. Strategien verdsetter migrasjon som en viktig faktor for kulturell, sosial og økonomisk utvikling i Marokko. Myndighetene samarbeider nært med FN og IOM om iverksettingen av denne strategien. Landet har foreløpig ingen migrasjonslov og har heller ikke lyktes i å vedta noen lov om asyl.

Marokko har siden 2013 gitt 50 000 migranter fra andre afrikanske land arbeids- og oppholdstillatelse. De skal i prinsippet ha adgang til marokkanske helse- og utdanningstilbud, selv om det har vært betydelige utfordringer. Det har vært viktig for myndighetene å kunne vise til resultater på dette området av hensyn til landets omdømme utad, i forhold til Europa og andre afrikanske land.

Innstrammingene i amerikansk migrasjonspolitik har bidratt til at stadig flere migranter ser Mexico som et destinasjonsalternativ. Dette har gjort det nødvendig for Mexico å omformulere sin migrasjonspolitik. Som både opprinnelsesland, transittland, destinasjonsland og returland har Mexico utviklet strategier og programmer som garanterer prinsippet om styrt og regulær migrasjon. Regjeringens politikk fokuserer på mekanismer for å fremme reintegrering av statsborgere etter frivillig eller tvangsretur, med et fokus på anerkjennelse av migrantenes heterogenitet og mangfold av behov, krav og ferdigheter, samt deres kvalifikasjoner og kompetanser.

Etter hvert som stadig flere migranter ser Mexico som sitt destinasjonsland, legger landet større vekt på politikk som kan sikre sosial integrasjon og sikre integrasjon i arbeidslivet, slik at migrantene kan bidra til det meksikanske samfunnet. De juridiske rammene for migrasjon er justert og det er blitt lettere for migranter og asylsøkere å få tilgang til grunnleggende tjenester og arbeid. I tillegg er det satt i gang en rekke bevissthetskampanjer om ikke-diskriminering.

Etiopia har også store utfordringer som mottaksland for flyktninger fra konflikter i naboland, og huser nå over 900 000 flyktninger fra Eritrea, Somalia og Sør-Sudan. Etiopia er et pilotland for gjennomføringen av FNs nye humanitære strategi (New Way of Working), som bl.a. inkluderer rammeverket CRRF (Comprehensive Refugee Response Framework) i den globale flyktningeplattformen. Landets myndigheter har i den forbindelse uttrykt at de på ti år skal fjerne alle leirer for flyktninger og enten integrere dem i samfunnet, sørge for at de returnerer til hjemlandet eller finner et tredjeland å bo i som kvoteflyktninger permanent.

Samtidig har Etiopia store interne utfordringer, med 2,9 mill. internt fordrevne i landet. Etiopia ble det landet i Afrika med flest nye internt fordrevne i 2018 pga. konflikt. I tillegg ble 290 000 mennesker fordrevet pga. naturkatastrofer.¹⁰⁴

Filippinene har også et høyt antall internt fordrevne som følge av naturkatastrofer og intern væpnet konflikt. For 2018 anslo IOM at antallet var rundt 3,8 millioner mennesker.

Bangladesh har de senere årene også måtte omstille seg til å bli et destinasjonsland for migrasjon, gjennom konflikten i Myanmar og den store flyktningestrømmen av Rohingyabefolkningen i Rakhine.

¹⁰⁴ Kilde: IOM World Migration Report.

10 Multilaterale ressurser

En forutsetning for å finne gode løsninger på migrasjonsutfordringene er at de utvikles i en internasjonal og global sammenheng. Migrasjonsplattformen (GCM) har sin styrke i at de fleste landene er tilsluttet og at oppfølgingen skjer i regi av internasjonale institusjoner. IOM vil spille en hovedrolle i gjennomføringen og oppfølgingen av GCM.

FN

Som et resultat av IOMs nye rolle som koordinator for FNs migrasjonsnettverk, planlegger organisasjonen arbeidet med rapporteringskonferansene for GCM (hvert fjerde år), samt de regionale konferansene fra og med 2020 og den globale konferansen fra 2022. IOM leder også samarbeidet mellom FN-organisasjonene for oppfølging av GCM, UN Network on Migration, og produserer sitt flaggskip «World Migration Report».

Også andre FN-organisasjoner har engasjert seg med spesialkompetanse på migrasjonsrelaterte emner. UNHCR er den viktigste, og grenseoppgangen mellom Høykommissæren og IOM er særlig et sentralt tema. ILO engasjerer seg i forhold til arbeidsmigranternes rettigheter og moderne slaveri, og ble opprettet bl.a. for å legge til rette for migrasjon i ordnede former. UNODC er spesialistorganisasjonen på menneskehandel og den kriminelle form for menneskesmugling, og er engasjert både på forsknings- og ressurssiden og gjennom ulike utviklingsprosjekter. UNDP har engasjert seg også på migrasjonsfeltet nylig med en rapport om migrasjon (Scaling Fences), og både UNESCO, WHO og FAO har relatert migrasjon til sine flaggskipsrapporter de siste årene.

OECD

OECD har i mange år levert et solid faglig ressursmateriale om migrasjon på mange felter (integrasjon, utvikling, migrasjonspolitikk og økonomisk aspekter) og er en viktig referanse for migrasjonsstatistikk og kunnskap om migrasjonsdata. Organisasjonen er også viktig i det normative arbeidet med å definere relasjonen mellom migrasjonstiltak og utvikling. Den nye DAC-koden for migrasjon er et viktig bidrag til å koble migrasjon og utvikling, og samarbeid på dette området er naturlig å delta i.

Verdensbanken

Verdensbanken har de siste årene blitt mer engasjert i skjæringspunktet mellom humanitær og langsiktig bistand. Banken samarbeidet med UNHCR i 2017 om flaggskipsrapporten *Forcibly Displaced*.¹⁰⁵ Verdensbanken har vedtatt å styrke sitt arbeid med flyktninger og internt fordrevne med 2,2 mrd. dollar gjennom et finansieringsvindu for flyktninger og vertsland i tillegg til 2,5 mrd. dollar for støtte til privat sektors investeringer i jobbskaping i land rammet av konflikt og vold.¹⁰⁶ Banken støtter også andre prosjekter, fra humanitære tiltak til utviklingsprogrammer.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Forcibly Displaced. Towards a Development Approach Supporting Refugees, the Internal Displaced and Their Hosts*. World Bank Group 2017.

¹⁰⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/12/17/world-bank-announces-us22-billion-scale-up-in-support-for-refugees-and-host-communities-at-first-global-refugee-forum>

¹⁰⁷ . https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/WCMS_725066/lang--en/index.htm

I tillegg til dette nyere engasjementet rundt mennesker som er tvunget fordrevne, har de i mange år vært opptatt av migrasjon og utviklingsrelaterte spørsmål.

Engasjementet rundt betydningen av og monitoreringen av pengeoverføringer førte i 2013 til etableringen av kunnskapspartnerskapet KNOMAD (Global Partnership on Migration and Development). Det presenterer seg som et åpent, inkluderende og tverrfaglig samarbeid mellom forskere og utviklingsorganisasjonene. KNOMAD bistår opprinnelsesland, transittland og ankomstland med analyser, evalueringer, kunnskapsutvikling og bidrag til politikkutvikling, og gir årlig ut oversikter over situasjonen for pengeoverføringer og andre utviklingsrelaterte migrasjonstema.

I arbeidet med bærekraftmålene spilte KNOMAD en viktig rolle, og lyktes med å få inn flere henvisninger til migrasjon. Sekretariatet hadde opprinnelig et forslag om at grensene for gebyr for pengeoverføringer skulle settes til 1 prosent, men fikk gjennomslag for et tak på tre prosent.

KNOMAD forberedte i 2019 rapporten *Leveraging Economic Migration for Development*¹⁰⁸ til styret i Verdensbanken, med forslag om å øke bankens engasjement knyttet til migrasjon. KNOMAD ble allerede i 2017 flyttet til en mer operativ del av Bankens kjernevirksomhet, og ser både GCM og GCR, etableringen av FNs migrasjonsnettverk (hvor Verdensbanken er med) og økt bevissthet om migrasjon i Verdensbankens påfyllingsvindu IDA 19 som tegn på at migrasjon løftet på Bankens agenda. Fem hovedområder peker seg ut: (a) bidra til trygg og regulært arbeidsmobilitet, (b) styrke migrasjonsrelaterte mål i SDG, (c) mobilisere diasporas ressurser, (d) generere kunnskap for politikkutvikling gjennom mer og bedre data og (e) støtte globale partnerskap.

Global Forum on Migration and Development (GFMD)

Siden 2006 har Global Forum on Migration and Development (GFMD) eksistert som et statsledet, og samtidig uforpliktende og ikke-bindende, nettverk for åpen dialog om migrasjon og utvikling. Formannskapet går på rundgang og har vært styrt av utviklingslandene Mexico, Marokko, Bangladesh, Tyrkia og Filippinene og OECD-landene Sverige, Tyskland, Belgia, Hellas og Sveits. I januar er Ecuador vertskap, og de vil overgi stafettspinnen til De arabiske emiratene før toppmøtet i 2021.

GFMD ble etablert på initiativ fra FNs generalsekretær Kofi Annan. Forumet er et åpent og kreativt møtested for å utveksle ideer og erfaringer mellom land og med innspill fra sivilsamfunnet, næringslivet og etter hvert også lokale myndigheter i et eget «ordførerforum» (Mayors' Mechanism).

Platform on Disaster Displacement (PDD)

Sammen med Sveits spilte Norge en lederrolle i det såkalte Nanseninitiativet som ble etablert i 2012. Nanseninitiativet var en statsledet, konsulterende prosess som hadde som mål å oppnå global enighet om hvordan personer som er fordrevet på tvers av landegrenser på grunn av klimaendringer og naturkatastrofer kan beskyttes bedre, gitt at denne gruppen

¹⁰⁸ <https://www.knomad.org/publication/leveraging-economic-migration-development-briefing-world-bank-board>

ikke kan kategoriseres som flyktninger med rett til beskyttelse som definert i Flyktningkonvensjonen.

Etter en treårig konsultasjonsprosess ble dokumentet “Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change” – ofte kalt «Protection Agenda» - godkjent av 109 stater i oktober 2015. Protection Agenda er et ikke-bindende dokument som fremmer en helhetlig tilnærming og fokus på forebygging og klimatilpasning, og inneholder konkrete eksempler på tiltak (for eksempel midlertidige humanitære visum og regionale migrasjonsavtaler) samt anbefalinger for videre arbeid.

Nanseninitiativet har bidratt til å løfte klimarelatert flukt og migrasjon på den internasjonale dagsorden. Klimarelatert flukt og migrasjon er anerkjent som en sentral problemstilling i både Parisavtalen (2015) og Sendairammeverket for katastroforebygging (2015-2030) og formuleringer knyttet til klima og migrasjon ble inkludert i dokumentene.

Platform on Disaster Displacement (PDD) ble opprettet i 2016 for å følge opp arbeidet som ble startet under Nanseninitiativet og for å bidra til implementeringen av anbefalingene i Protection Agenda. PDD har ikke til hensikt å lage nye globale juridiske normer eller standarder, men vil fortsette arbeidet med å konsolidere og styrke effektiv praksis, samt fremme samstemthet mellom ulike relevante politikkdokumenter. I forbindelse med forhandlingene rundt Migrasjonsplattformen jobbet PDD aktivt for inkludering av klimarelatert migrasjon.

The United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC) og Sendairammeverket for katastroforebygging

I 2010 anerkjente The United Nations Framework Convention for Climate Change (UNFCCC) den økende viktigheten av klimarelatert migrasjon da dette ble inkludert i Cancun Adaptation Framework. Det var imidlertid først da Parisavtalen ble vedtatt i 2015 at klimarelatert migrasjon virkelig ble løftet på den internasjonale politikarenaen. I tråd med beslutningene tatt på partsmøte i forbindelse med vedtaket om Parisavtalen ble det nedsatt en arbeidsgruppe – Task Force on Displacement – som skulle utvikle anbefalinger for en integrert tilnærming for å unngå, minimere og håndtere fordrivelse knyttet til konsekvenser av klimaendringer. På partsmøtet i UNFCCC i 2018 (COP 24) oppfordret arbeidsgruppa partene i Parisavtalen til å

“facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people... by enhancing opportunities for regular migration pathways, including through labor mobility”.

I 2015 ble Sendairammeverket for katastroforebygging vedtatt, med målsetninger og instrumenter for risikoreduksjon som identifiserer migrasjon og fordrivelse både som en konsekvens av og en driver for katastroferisiko. Rammeverket inneholder anbefalinger knyttet til klima- og katastroferelatert migrasjon og flukt. For eksempel identifiseres en rekke sentrale aktiviteter for stater, regionale og internasjonale organisasjoner for å håndtere og minimere risikoen for og negative konsekvenser av fordrivelse, inkludert ved å tilrettelegge for migrasjon som et frivillig eller beskyttende tiltak.

Norge har vært og er opptatt av å fremme samstemthet i disse og andre relevante internasjonale politikkdokumenter som omtaler klima og migrasjon.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

ICMPD er en internasjonal organisasjon som ble stiftet av Sveits og Østerrike i 1993 og er en ressurs for dialog, kapasitetsbygging, forskning og politikkutvikling omkring migrasjon. Organisasjonen har 17 europeiske medlemsland, mange av dem østeuropeiske. Sverige er eneste nordiske land og de nyeste medlemslandene er Tyskland og Nederland. ICMPD har tematisk ekspertise på en lang rekke utviklings- og migrasjonstema, og med sine 350 ansatte på over 18 kontorer i Europa, Midtøsten og Sentral-Asia har de prosjekter på de fleste kontinenter. Norsk forvaltning har i over 20 år samarbeidet med ICMPD blant annet rundt deres tilrettelegging av migrasjonsdialogene i Rabat- og Khartoumprosessene.

AU

Regionale organisasjoner har også engasjert seg på migrasjonsområdet. Den afrikanske union vedtok i 2018 en frihandelsavtale, og etter at mer enn 22 land året etter ratifiserte avtalen, ble den etablert og operasjonell.¹⁰⁹ Avtalen har fem prioriterte sektorer: transport, kommunikasjon, finans, turisme og næringsutvikling, og den er fulgt opp av Protokoll for fri bevegelse, rett til bosetting og til å etablere seg i andre afrikanske land.¹¹⁰ Protokollen ble etablert med norsk støtte og er et bidrag til AUs engasjement for å stimulere til økt mobilitet på kontinentet.

EU

EU-kommisjonen er i ferd med å etablere et nytt finansieringsinstrument fra 2021.¹¹¹ Dette såkalte «Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument», NDCI, på nesten 90 mrd. euro legger opp til en forpliktelse om at ti prosent skal brukes til migrasjonsformål. Der er også midler til beskyttelse og kamp mot menneskehandel og tiltak rettet mot pengeoverføringer. Det spesielle utviklingsfondet som ble opprettet i forbindelse med migrasjonskrisen i 2015, EUTF (se kap. 3.3) skal etter planen fases ut mot slutten av 2020.

EU har også støttet diasporainitiativ og nettverk og har nylig etablert et fond som skal styrke samarbeid mellom diasporaorganisasjoner og myndighetene, og til såkalte «EU+-land» (EU-land, samt Norge og Sveits). Dette treårige fondet¹¹² styres av ICMPD og skal kartlegge diaspora og mobilisere deres ressurser og kompetanse i utviklingsarbeid.

¹⁰⁹ https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf

¹¹⁰ <https://au.int/en/treaties/protocol-treaty-establishing-african-economic-community-relating-free-movement-persons>

¹¹¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_en.pdf

¹¹² EU Global Diaspora Facility, EUDif

11 Anbefalinger

Utviklingssamarbeid kan bidra til å skape og finansiere innovative løsninger for livsopphold for migrantene og både opprinnelses-, transit og destinasjonsland. Med utgangspunkt i forsknings- og erfaringsbasert kunnskap om utviklingssamarbeidet relatert til migrasjon, følger fire hovedkategorier av anbefalinger. Med utgangspunkt i disse anbefalinger, foreslås åtte konkrete tiltak som vil kunne gjennomføres innen rammen av norsk utviklingssamarbeid. Anbefalingene bør ses i sammenheng med det samlede antallet satsingsområder innenfor norsk utviklingsbistand, med særskilt fokus på synergier.

11.1 Styrke utviklingsgevinstene

Migranternes innovasjon, utfordring, kreativitet, pågåenhet og utålmodighet gjør at de ofte velger det usikre framfor det sikre. Som representanter for sine familier eller lokalmiljøer er de omfattet av store forventninger: Deres migrasjon skal bidra til velstandsvekst langt ut over egen vinning.

Migrantene bruker ofte uforholdsmessig mye ressurser på tilretteleggere, enten det er til privat arbeidsformidling eller transportører. Denne formen for tilrettelegger-virksomhet er dessuten ofte uformell og unngår offentlige reguleringer, og er av mange grunner ansett som uønsket. Bangladesh er et av landene som jobber for å regulere internasjonal arbeidsformidling, og søker internasjonalt samarbeid om dette.

Noen migranter har urealistiske forventninger til hvordan deres arbeidskraft kan bli brukt. Kunnskapen om behov og forhold i destinasjonslandet, om hvilken kompetanse som trengs og om hvordan ens egen kompetanse kan anvendes, er ofte tilfeldig og mangelfull. Dette handler både om informasjon og om samarbeid mellom ankomstland og opprinnelsesland for å legge til rette for en bedre og mer målrettet arbeidsmigrasjon. Sertifisering av kompetanse og kvalifikasjoner er deler av dette bildet.

Private pengeoverføringer fra diaspora er en av de største økonomiske transaksjonene globalt sett. Dette er et viktig bidrag til å løfte millioner ut av fattigdom, men hindres på mange måter. De fleste giverland har institusjonalisert nettbaserte tjenester, som den norske Finansportalen, for å informere om gebyrer fra ulike finansleverandører. Dette er imidlertid ikke nok for å hjelpe alle dem som ikke har bankkonto, og heller ikke har nasjonal ID for å kunne få slik konto. Mange land har knapt bankforbindelser med hverandre, og store deler av dette markedet er i det globale Sør og gebyrutfordringene må derfor løses der. Land som gir bistand kan imidlertid støtte opp om arbeidet. Reduksjon i gebyrer er et av de mest konkrete bærekraftmålene og kan være mulig å nå med en felles internasjonal innsats.

I utviklingsarbeidet kan en se diaspora som ressurser, for eksempel ved å legge til rette for målrettede programmer for diasporas bidrag til utviklingsarbeidet. Kunnskapsdepartementet er i gang med en utredning om dette. I tråd med den nye integreringsstrategien gir dette mulighet til å se integrering og utvikling i sammenheng.

Forslag til konkrete tiltak:

1. Et arbeid mot reduksjon av gebyrer for pengeoverføringer vil kunne være et konkret og mulig mål å oppnå. Samarbeid med andre givere, partnerland og ressursorganisasjoner er essensielt, med fokus på Afrika hvor gebyrene er høyest.

Flere organisasjoner jobber med dette, bl.a. African Institute for Remittance i Nairobi. Et fokus på digitale og mobile betalingsløsninger må her vurderes.

2. Tiltak rettet mot diaspora i Norge bør henge sammen med Kunnskapsdepartementets integreringsstrategi, og kan ses opp mot deltakelse i EUs nye nettverk for diaspora og utvikling. Erfaringene fra støtten til norske diasporaorganisasjoner bør i så fall trekkes inn, og det bør kobles på et sterkere næringslivsengasjement.

11.2 Beskytte sårbare migranter

Også migranter som ikke oppfyller flyktningkonvensjonens kriterier for beskyttelse kan være sårbare og ha behov for humanitær hjelp. Det humanitære toppmøtets lansering av «The New Way of Working» knytter humanitære aktører og utviklingsaktører sammen for å redusere nød, risiko og sårbarhet. Det ble slått fast at en innsats for sårbare migranter (inkludert flyktninger) må ha en langsiktig horisont hvor det tas sikte på å finne varige løsninger og ikke bare løse umiddelbare behov.

Innsats mot menneskehandel er et viktig bidrag til beskyttelse av sårbare migranter. Det samme gjelder mye av menneskesmuglingen. Det er viktig å adressere den illegale økonomien som skapes i denne industrien i et samarbeid mellom utviklingsaktører og påtalemyndighet.

Migranter som tilbys assistert retur til sine opprinnelsesland mottar i dag utviklingsstøtte til reintegrering. Det trengs mer kunnskap om hvordan reintegreingen kan skje på en best mulig måte, for eksempel med assistanse eller rådgivning fra utviklingsapparatet. Reintegrering er ikke en individuell prosess, men må skje i migrantenes sosiale kontekst.

Forslag til konkrete tiltak:

3. På beskyttelsesområdet vil en spesialisert norsk innsats mot menneskehandel i rammen av arbeidet mot moderne slaveri kunne bidra til å løfte tematikken internasjonalt. De økonomiske sidene ved denne kriminaliteten bør forfølges sterkere. UNODC har mye erfaring og kompetanse på området.
4. Befolkningsgrupper som er utsatt for å bli fordrevet på grunn av naturskatastrofer og konsekvenser av klimaendringer bør prioriteres i norsk katastrofebygging og klimatilpasning. Norge kan også engasjere seg for å implementere anbefalingene i Nanseninitiativets Protection Agenda, samt støtte dens oppfølger Platform on Disaster Displacement (PDD).
5. Reintegreringsarbeidet ved returer drives i dag av Justisdepartementet og UDI. Det ville styrket arbeidet om norske utviklingsaktører bidro, og sikret en faglig begrunnet bruk og helhetlig utviklingsgevinst av disse midlene.

11.3 Globalt og regionalt samarbeid

Myndighetene i de fleste land ser Global Compact on Migration (GCM) som et godt verktøy for migrasjonssamarbeid mellom vertsland, transittland og opprinnelsesland. Det er store

utviklingsoppgaver som ligger i de vedtatte tiltakene som skal følge opp målene. En utviklingstilnærming vil derfor være naturlig for å lede den nasjonale oppfølgingen og forberedelsene til den regionale gjennomgangskonferansen i 2020 og den globale konferansen i 2022.

Global Forum on Migration and Development (GFMD) ble dannet i en tid hvor det var krevende å samles i FN om en felles plattform for migrasjonssamarbeid. Som et uformelt forum kan det fortsatt være behov for forumet. Det mobiliserer sivilsamfunn, næringsliv og lokale styresmakter omkring migrasjon og utvikling. De forente arabiske emirater har formannskapet for 2021.

Et norsk engasjement i GFMD kunne kobles til et økt og mer systematisk samarbeid med sivilsamfunnsorganisasjoner, privat næringsliv og diasporamiljøers utviklingsengasjement. Erfaringene fra tidligere forsøk inneholder mye lærdom, det samme gjelder andre lands enda bredere erfaring fra samarbeid med diaspora i utviklingsarbeidet.

Regionalt samarbeid omkring migrasjon kan være mer effektivt enn globale løsninger. Samarbeidet i AU og andre afrikanske institusjoner om afrikansk mobilitet har allerede vært på den norske dagsorden. Dette kunne styrkes ytterligere.

Forslag til konkrete tiltak:

6. Fortsatt deltakelse i Global Forum on Migration and Development bør være en prioritet, med muligheter for å mobilisere de ulike 'mekanismene' for sivil samfunn, privat næringsliv og lokale myndigheter i migrasjons- og utviklingsarbeidet.
7. Den regionale satsingen rundt migrasjon og utvikling kan styrkes. Støtten til AU i etableringen av protokollen for fri ferdsel bør følges opp med ytterligere tiltak.

11.4 Kunnskapsutvikling

Forskningsbasert kunnskap er viktig for å sikre en god tilnærming til migrasjon og utvikling. En viktig aktør i dette arbeidet er Verdensbankens ressurs KNOMAD. Nettverket tilbyr partnerskap i flere tematiske arbeidsgrupper for myndigheter og ulike ressursorganisasjoner, de har åpne arrangementer og de publiserer rapporter. KNOMAD er etablert som en del av Verdensbanken, men er også et partnerskap hvor land som Sveits, Sverige og Tyskland har engasjert seg sammen med bl.a. EU kommisjonen. Norsk deltakelse i dette nettverket ville kunne bidra til å sikre en mer kunnskapsbasert innsats for migrasjon og utvikling.

Forslag til konkrete tiltak:

8. Flere norske forskningsinstitutter har engasjert seg på feltet migrasjon og utvikling, og er i noen grad drivkraft i større internasjonale sammenslutninger. Norsk forvaltning kunne i større grad dra nytte av kompetanse og ressurser fra disse miljøene. Målrettede midler for å bidra til en kunnskapsbasert politikk på migrasjon og utvikling kan vurderes. Deltakelse i KNOMAD vil kunne gi nyttig oppdatering i et forum for utveksling av ideer, og vil kunne bidra til kunnskapsutvikling på dette feltet i Norge.